

# Voksne og livslang læring

– *mellom internasjonal politikkutforming  
og nasjonal styring*

Hilde Havgar



Masteroppgave i utdanningsledelse  
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2012



# **Voksne og livslang læring**

– mellom internasjonal politikkutforming og nasjonal styring

En studie av forholdet mellom internasjonale agendaer for livslang læring og nasjonal politikkutforming for voksnes læring

© Hilde Havgar

2012

Voksne og livslang læring – mellom internasjonal politikkutforming og nasjonal styring

Hilde Havgar

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: CopyCat®

# Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er sammenhengen mellom livslang læring som internasjonal utdanningspolitisk visjon og utforming av utdannings- og kompetansepolitikken for voksnes læring på nasjonalt nivå. Formålet med oppgaven har vært å få innsikt i hvorvidt dagens systemer for voksnes læring, slik de er beskrevet i form av styringsstrukturer-, strategier og -tiltak i politikikutformingen, avspeiler overordnede utdannings- og kompetansepoltiske mål om livslang læring, slik de er uttrykt i utdanningspolitiske tekster.

Med utgangspunkt i Kosellecks begrepshistoriske tilnærming er internasjonale og nasjonale utdanningspolitiske tekster analysert for å avdekke hvilke meningskonstruksjoner av begrepet livslang læring som har hatt betydning for utforming av den nasjonale politikken for voksnes læring. Gjennomgangen av tekster fra de internasjonale organisasjonene har vist at begrepet gis ulik mening av ulike organisasjoner, og at det har endret innhold over tid. Livslang læring, betraktet som internasjonal norm har gjennom koordinert innsats fra organisasjoner som OECD, EU og UNESCO blitt spredd til en rekke land, både som begrep og politisk strategi. Innefor sosiologisk institusjonalisme kan internasjonale organisasjoner betraktes som spredningsagenter for ideer som tar form av normer. Livslang læring kan betraktes som en slik norm som får oppslutning, blant annet fordi det gir legitimitet.

Funn fra analysen av stortingsmeldingene viser at begrepet har endret meningsinnhold over tid, og at ulike dimensjoner ved begrepet vektlegges i de ulike meldingene.

Stortingsmeldingene omtaler at det er nødvendig med fleksible, tilpassede og tilgjengelige opplæringsstilbud for voksne, og flere reformer og styringstiltak er iverksatt for å styrke mulighetene for voksnes læring i flere sektorer, blant annet Kompetansereformen i 2000.

Samtidig har begrepet i dag fått sterkere referanser til læring i tidlig alder, mens referansene til kompetansegivende opplæring for voksne er blitt svakere.

Livslang læring som kompetansepolitisk strategi involverer flere sektormyndigheter og forvaltningsnivåer. I stortingsmeldingene legges det stor vekt på betydningen av at koordinering på systemnivå er en forutsetning for å lykkes med å få flere voksne til å delta i læringsaktiviteter. Regelverk og ordninger i ulike sektorer fremstår imidlertid som uoversiktlige og fragmenterte. Reformen og styringstiltak virker derfor ikke alltid etter intensjoner som uttrykkes på politisk nivå. Dermed kan de etablerte styringsstrukturene fungere som hindringer for livslang læring for voksne.

Nøkkelord: Livslang læring, voksnes læring, voksenopplæring, grunnopplæring for voksne, kompetansepolitikk, Kompetansereformen, internasjonale organisasjoner

# Forord

Dette prosjektet har vært en studie *om* livslang læring så vel som *i* livslang læring i praksis. Det har vært lærerikt, utfordrende, krevende, morsomt og inspirerende – og til tider strevsomt, men aldri kjedelig. Sånn skal det være med læring.

Jeg vil spesielt takke min veileder Kirsten Sivesind for klok, innsiktsfull og ikke minst vennlig veiledning underveis i hele denne etter hvert lange og kronglete prosessen med å ferdigstille oppgaven. Hennes kunnskap og interesse for oppgavens tema og mitt felt har vært en inspirasjonskilde hele veien. Jeg vil også takke Institutt for lærerutdanning og skoleforskning ved UiO for et program med høy faglig kvalitet og glimrende forelesere.

Å gjennomføre et masterstudium i kombinasjon med full jobb har sine utfordringer. Uten stor velvilje fra min arbeidsgiver Vox hadde dette ikke latt seg gjennomføre. Jeg vil derfor særlig takke mine mange gode kolleger, og i særdeleshet Bjørg, for interesse, støtte og forståelse. Tove Dina fortjener en ekstra stor takk for å ha bidratt med oppmuntring, tekstkompetanse i særklasse og usedvanlige omtanke. En takk også til gode kolleger i Oslo voksenopplæring som lærte meg mye om voksenopplæringsfeltet sett nedenfra.

En spesiell takk til Nina for gode innspill og fantastisk korrekturhjelp i innspurten. Uten hennes assistanse hadde kommatrollet og enda skumlere troll antakelig fortsatt herjet rundt i teksten. Kristin fortjener også en spesiell og varm takk for sine enestående lytteregenskaper og overbærende holdning til mine til tider monomane og repetitive utlegninger, refleksjoner og frustrasjoner. Uten våre mange og lange turer og samtaler hadde dette prosjektet trolig strandet midtveis. Jeg vil også takke Einar for oppmuntring, interesse og lyttende ører underveis.

Ikke minst vil jeg takke Marius og Mathias som har bidratt på hver sin måte, med omtanke, hjelp og ikke minst humor – og det aller viktigste – at de er her, – og til Lelo, som ikke er her lenger, men som alltid var der for meg og utfordret tankene.





# Forkortelser

AD	Arbeidsdepartementet
ALL	Adult Literacy and Life Skills; Internasjonal undersøkelse om voksnes grunnleggende ferdigheter
AMO	Arbeidsmarkedsopplæring
AVDIR	Arbeids- og velferdsdirektoratet
BKA	Program for basiskompetanse i arbeidslivet
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Cedefop	European Centre for the Development of Vocational Training
CEFR	Common European Framework of Reference for Languages
CERI	OECDs Centre for Educational Research and Innovation
CONFINTEA	International Conference on Adult Education
ET 2020	Education and Training 2020; EUs strategi for livslang læring 2010–2020
EU	Den Europeiske Union
EQF	European Qualifications Framework
IALS	International Adult Literacy Survey
ILO	International Labour Organization
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
INES	OECD Indicators of Education Systems
KD	Kunnskapsdepartementet
LO	Landsorganisasjonen
NIFU	Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NKR	Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk
NOU	Norges offentlige utredninger
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OMC	Open Method of Coordination
PIACC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
SSB	Statistisk sentralbyrå
SIU	Senter for internasjonalisering av utdanning
SØF	Senter for økonomisk forskning
Udir	Utdanningsdirektoratet
UH	Universitets- og høyskole (-sektoren/-rådet)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Vox	Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Oppgavens tema og problemstilling .....	1
1.2	Undersøkelsens plassering i forhold til annen forskning.....	4
1.3	Oppgavens relevans .....	5
1.4	Eget ståsted .....	6
1.5	Oppgavens struktur .....	7
2	Teoretisk rammeverk.....	8
3	Metodisk tilnærming .....	16
3.1	Et begrepshistorisk perspektiv .....	16
3.2	Kosellecks analytiske perspektiv .....	17
3.3	Datamateriale og kilder.....	18
3.4	Avgrensing.....	20
3.5	Fremgangsmåte.....	21
3.6	Troverdighet og holdbarhet .....	23
4	Livslang læring som internasjonal kompetansepolitisk strategi.....	25
4.1	De internasjonale organisasjonene .....	25
4.2	Livslang læring som internasjonalt felt – et historisk-kronologisk perspektiv.....	27
4.3	Utviklingen av begrepet livslang læring i det internasjonale feltet .....	38
4.4	Oppsummering og funn fra de internasjonale organisasjonenes programmer .....	46
5	Nasjonal utdannings- og kompetansepolitikk .....	49
5.1	Livslang læring som utdanningspolitisk begrep – et synkront perspektiv .....	50
5.2	Livslang læring som utdanningspolitisk begrep – et diakront perspektiv .....	59
5.3	Oppsummering av funn fra analysen .....	64
5.4	Styring av voksnes læring.....	66
6	Drøfting .....	71
6.1	Livslang læring som internasjonal norm .....	71
6.2	Livslang læring i nasjonal politikkutforming .....	74
6.3	Livslang læring og styringen av voksnes læring .....	75
6.4	Behov, deltakelse og hindringer for voksnes læring .....	80
6.5	Det romslige begrepet livslang læring .....	88
7	Konklusjon .....	90

8	Veien videre .....	92
	Litteraturliste .....	93
	Vedlegg .....	101

## Figurliste

Figur 1: Modell for global politikkutvikling (Jakobi 2009b:45) .....	13
Figur 2: Dimensjoner ved livslang læring i de internasjonale programmene .....	47
Figur 3: Strategier for livslang læring .....	65
Figur 4: Hovedtrekk ved livslang læring i Norge (Bearbeidet etter Ure 2007:19) .....	77
Figur 5: Forholdet mellom livslang læring på internasjonalt nivå og styring av offentlig regulert opplæring og utdanning for voksne per 2012. ....	78
Figur 6: Forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. ....	101
Figur 7: Rettigheter til norskopplæring etter introduksjonsloven .....	102

# 1 Innledning

Denne masteroppgaven handler om den politiske visjonen om å styrke voksnes muligheter til læring gjennom hele livsløpet. Jeg er spesielt opptatt av den utdanningspolitiske styringen som angår livslang læring slik den konkretiseres i utdanningspolitiske dokumenter og rapporter for voksenopplæringen. Formålet med oppgaven er å få innsikt i om dagens system for voksnes læring, slik det kommer til uttrykk gjennom styringsstrukturer og -strategier i politikkutformingen, støtter opp under målet om livslang læring slik det uttrykkes i sentrale politiske tekster. En grunnleggende antakelse for oppgaven er at den nasjonale politikken for livslang læring er påvirket av internasjonale organisasjoners politikk på området, men at spredning av den politiske ideen om å legge til rette for læring gjennom hele livsløpet, ikke nødvendigvis fører til en konkretisering av mål og tiltak på nasjonalt plan som fremmer voksnes muligheter til læring. Derfor vil jeg også drøfte forholdet mellom internasjonale visjoner om livslang læring og den utdanningspolitiske styringen på nasjonalt nivå, slik den uttrykkes i sentrale dokumenter. Med voksnes læring menes i denne sammenheng både voksnes mulighet til å delta i opplæring og utdanning, det vil si adgang og tilgang til læring, og muligheten til å få opplæring som er tilpasset voksnes behov (Dale 2008).

## 1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Livslang læring har i lengre tid vært løftet frem som et overordnet politisk mål, både internasjonalt og nasjonalt. Internasjonale organisasjoner som Den europeiske union (EU), Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO) har i flere tiår hatt livslang læring høyt oppe på dagsorden. Også organisasjoner som Europarådet, Verdensbanken og den internasjonale arbeidstakerorganisasjonen (ILO) har engasjert seg i temaet livslang læring.

Organisasjonene har utformet strategier og tatt i bruk ulike virkemidler for å bidra til at medlemslandene legger til rette for og stimulerer til læring gjennom hele livsløpet.

Argumentasjonen bak satsingen er på den ene siden at livslang læring er en bærebjelke i en kunnskapsbasert og konkurransedyktig økonomi, og på den andre siden at livslang læring er en forutsetning for demokratisk deltakelse, inkludering, sosial samhörighet og livskvalitet for den enkelte. Utformingen av en politikk for å fremme livslang læring synes følgelig å være begrunnet i både økonomiske, samfunnsmessige og individuelle hensyn.

Denne oppgaven argumenterer for at internasjonale organisasjoner utøver betydelig innflytelse på norsk politikk for livslang læring, men at det kan være avstand mellom de overordnede politiske ideene om livslang læring for alle deler av befolkningen, og den nasjonale styringen som regulerer voksnes muligheter til å delta i den livslange læringen. Dette gjelder også spørsmålet om hvordan tilbudene er tilpasset voksnes behov. I oppgaven er jeg opptatt av å undersøke både utdanningspolitiske begrunnelser og politikktutforming på internasjonalt og nasjonalt nivå.

Gjennom ulike avtaler har norske myndigheter forpliktet seg til å samarbeide med internasjonale organisasjoner på en rekke politikkområder. Samarbeidet er basert på frivillighet og innebærer at Norge har sluttet seg til overnasjonale utdanningspolitiske føringer. Gjennom EUs Lisboa-strategi har Norge forpliktet seg til å utarbeide nasjonale strategier og mål for livslang læring i tråd med EUs føringer (Kunnskapsdepartementet 2011c), mens medlemskap i organisasjoner som OECD og UNESCO har ført til deltakelse i internasjonale prosjekter og komparative studier og målinger som på ulike måter antas å påvirke den nasjonale utdanningspolitikken (Looney 2008; UNESCO Institute for Lifelong Learning 2009).

## **Problemstilling**

Formålet med oppgaven er å belyse hvorvidt dagens system for voksenopplæring slik det er beskrevet i form av styringsstrukturer og -strategier i politikktutforming, støtter opp under målet om livslang læring slik det er nedfelt i sentrale politiske tekster. Den overordnede problemstillingen som søkes belyst gjennom oppgaven, er hvordan livslang læring som visjon og begrep kommer til uttrykk i internasjonal og nasjonal politikktutforming, og på hvilken måte livslang læring nedfelles i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring på nasjonalt nivå. Problemstillingen konkretiseres i følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan tematiseres livslang læring i internasjonale utdanningspolitiske dokumenter? Spørsmålet presiseres i form av to spørsmål:
  - a. Hvordan har livslang læring blitt formet og utviklet som begrep og politikkområde av de internasjonale organisasjonene?
  - b. Er begrepsbruken i de strategiske programmene, slik de utformes i ulike perioder, preget av en felles visjon?

2. Hvordan kommer livslang læring som utdannings- og kompetansepolitisk strategi til uttrykk i form av begrunnelser og mål i tekster som er sentrale for nasjonal politikkutforming?
3. Hvordan nedfelles visjonen om livslang læring i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring?
4. Støtter dagens systemer for voksnes læring opp under visjoner om livslang læring, slik de er nedfelt i sentrale politiske tekster?

På den ene siden ønsker jeg å få kunnskap om hvordan livslang læring som utdannings- og velferdspolitisk strategi kommer til uttrykk i form av mål og begrunnelser i den internasjonale politikkutforming. På den andre siden ønsker jeg å undersøke hvordan begrepet livslang læring er ”oversatt” fra internasjonal til nasjonal kontekst. Hvilket meningsinnhold har begrepet i den norske utdanningspolitiske konteksten i dag? Hvilke tiltak og løsninger foreslås for å heve kompetansen i den voksne delen av befolkningen, og er styringsstrukturer og styringssignaler egnet til å realisere målet om livslang læring for voksne?

Temaet internasjonale organisasjoners påvirkning på nasjonal politikkutforming favner vidt. Utviklingen av livslang læring som politikkområde i internasjonal sammenheng har foregått over lang tid, og aktørene som bidrar inn i utviklingsprosessen, er mange. Siden denne oppgaven dreier seg om internasjonale organisasjoners innflytelse på norsk utdanningspolitikk, avgrenses analysen i hovedsak til å dreie seg om mulig påvirkning fra de to organisasjonene EU og OECD. Avgrensningen begrunnes med at det er disse organisasjonene som i kraft av avtaler med norske myndigheter antas å ha størst påvirkningskraft på utformingen av den nasjonale utdanningspolitikken. Også andre internasjonale organisasjoner som Europarådet og UNESCO har vært betydelige aktører på området, men har hatt en mindre fremtredende rolle som premissleverandører for den nasjonale politikkutforming. Det er likevel hensiktsmessig å gi en kort historisk oversikt over sentrale aktører og utviklingstrekk som beskriver livslang læring som et internasjonalt fenomen, og som kan tjene som et bakteppe for oppgavens tema.

Som utdanningspolitisk begrep har livslang læring hatt varierende gjennomslagskraft siden det først ble tatt i bruk tidlig på 1960-tallet. I denne oppgaven er det naturlig å ta utgangspunkt i utviklingen fra siste halvdel av 1990-tallet, da innflytelsesrike organisasjoner som EU, OECD og UNESCO lanserte fornyede visjoner og strategier for livslang læring. I år 2000 fulgte EU opp med Lisboa-strategien. Med denne strategien fikk EU gjennomslag for å

styrke sin formelle innflytelse over nasjonal utdanningspolitikk i medlemslandenes gjennom styringsverktøyet ”Den åpne koordineringsmetoden” (OMC). Strategien markerer et tidsskille for regulering av utdannings- og kunnskapspolitikken i europeisk sammenheng (Grek et al. 2009) og har fungert som en plattform for den nasjonale politikkutforming for livslang læring også i Norge.

## **1.2 Undersøkelsens plassering i forhold til annen forskning**

I norsk sammenheng står voksenopplæring relativt svakt som forskningsfelt, til tross for at livslang læring generelt, og voksnes læring spesielt, gjerne fremheves som nøkkelen til en bærekraftig samfunnsutvikling (Ure 2007). Rubenson (2011) anslår at voksnes læring i dag har blitt et levebrød for mellom 30 og 50 prosent av befolkningen i den industrialiserte verden, men påpeker at feltet voksnes læring og utdanning favner vidt og ikke lar seg organisere innenfor strenge rammer. Ifølge Ure (2007) finnes det i dag ikke noe rådende forskningsperspektiv innenfor feltet livslang læring, og det er heller ikke noen akademisk disiplin som er dominerende når det gjelder analyser av fagområdet.

En del oppdragsforskning belyser ulike aspekter ved voksnes læring. Disse omfatter blant annet studier av læring i arbeidslivet (Dæhlen & Nyen 2009; Nyen 2005; Ure 2007; Ure & Stensen 2010), undersøkelser av den økonomiske gevinsten ved fullføring av utdanning (Falch & Nyhus 2009, 2010, 2011; Lødding 2009), voksenopplæringens rolle for arbeidslivets kompetansebehov (Høst 2008, 2010) og hindringer på tilbudssiden for voksnes læring (ECON 2006).

I internasjonal sammenheng er det forsket og publisert relativt mye engelskspråklig litteratur om temaet voksne og livslang læring, blant annet fra forskningsmiljøer i England, Canada og Tyskland. Også i de nordiske landene er det stabile forskningsmiljøer for voksnes læring, for eksempel ved Danmarks Pædagogiske Universitet (DPU), Linköpings universitet og universitetene i Helsinki og Jyväskylä.

Når det gjelder kunnskapsstatus for voksnes læring i Norge, utgjør Tilstandsrapport for voksnes læring (Kunnskapsdepartementet 2006b) en del av det generelle kunnskapsgrunnlaget. Flere av de nevnte utredningene peker på at opplæringstilbudene for voksne i liten grad er tilpasset behovene til en målgruppe i endring. Et kritisk innspill til



debatten om voksne og livslang læring er boken Hva vil vi med Kunnskapssamfunnet? (Grepperud, Bergersen, Johansen & Sæhle 2010) som drøfter hvorfor det forventede gjennombruddet for voksnes læring uteble i kjølvannet av Kompetansereformen. Utover dette er det imidlertid publisert lite forskning og litteratur som tar for seg voksne i livslang læring i et bredt perspektiv.

Det er også lite norsk forskning som undersøker sammenheng mellom internasjonal og nasjonal politikkutforming når det gjelder formell voksenopplæring. Omfattende litteratursøk i nasjonale og internasjonale databaser for litteratur og forskning har gitt få resultater med direkte relevans for mine forskningsspørsmål. En del litteratur om spredning av internasjonal utdanningspolitikk innenfor høyere utdanning er publisert, blant annet om kvalitetsreformen i høyere utdanning (Karlsen 2006, 2010).

### **1.3 Oppgavens relevans**

Alle som arbeider med å planlegge og utforme opplæring for voksne må ha kunnskap om styringsstrukturer, regelverk og rammer for det aktuelle utdanningsområdet. Fordi styringsstrukturene på voksenopplæringsfeltet fremstår som komplekse og uoversiktlige, og styringen også foregår gjennom semantisk konstruksjon, er denne innsikten særlig viktig. Slik kunnskap og innsikt er en forutsetning for å kunne identifisere hvilket handlingsrom som eksisterer. En like viktig forutsetning er det, etter mitt syn, at planleggere og utøvere har kunnskap om og innsikt i den politiske dimensjonen som ligger til grunn for føringer som ligger innbakt i styringsregimet. Å forstå og forholde seg til den politiske dimensjonen er også en forutsetning for informert deltakelse i diskusjoner og samarbeid på et utdanningsområde preget av endring og utvikling (Aasen 2006).

Den flersektorielle innretningen som preger voksenopplæringsfeltet, medfører en kompleksitet som gjør det særlig viktig at de som skal lede utdannings- og opplæringsvirksomheter, har god innsikt, både på systemnivå og på politisk nivå. I en globalisert verden er samarbeid på tvers av nasjonale grenser en stadig viktigere del av lederjobben. I dag foregår det utviklingsarbeid og samarbeid om voksnes læring innenfor rammen av internasjonale nettverk som European Basic Skills Network (ESBN), Grundtvig-programmet Alfabetisering for innvandrere i Europa (ALFIE) og EU-organet Cedefop, for å nevne noen. Også på det nordiske området samarbeides det gjennom Nordisk nettverk for

voksnes læring (NVL). For ledere av utdanningsinstitusjoner er særlig EUs program for livslang læring på området voksnes læring<sup>1</sup> en viktig arena. For å få mulighet til å delta aktivt i internasjonale læringsfellesskap og samarbeidsfora er forståelse av de internasjonale prosessene en kritisk suksessfaktor. På et lite fagområde, der ressursene og arenaene for faglig utveksling og utvikling er langt mer begrenset enn i den ordinære utdanningssektoren, er det desto viktigere for ledere av utdanningsinstitusjoner å være godt orientert og skolert om forholdet mellom det internasjonale og nasjonale feltet. Dette er en begrunnelse for å studere livslang læring i et internasjonalt og nasjonalt lys i feltet utdanningsledelse.

## **1.4 Eget ståsted**

Mitt utgangspunkt for denne oppgaven var spørsmålet om hvorfor voksnes deltakelse i formell voksenopplæring holder seg på et stabilt lavt nivå når livslang læring er formulert som et utdannings-, velferds- og kompetansepolitisk mål, samtidig som en stor andel av den voksne befolkningen har lite formell utdanning (Kunnskapsdepartementet 2006b). Min interesse for voksnes læring som fagområde har sitt utspring i mangeårig tilknytning til voksenopplæringsfeltet, i ulike funksjoner og på ulike forvaltningsnivåer. Disse erfaringene har gitt meg mulighet til å betrakte voksenopplæringen fra flere utsiktspunkter og vinkler. Et forhold som har forundret meg i alle de årene jeg har arbeidet innenfor feltet, er hvor mange hindringer og barrierer voksne som ønsker å ta utdanning i voksen alder, møter. Det dreier seg om begrensninger i lovverk, manglende samordning mellom regelverk i ulike sektorer, manglende kommunikasjon og felles forståelse mellom forvaltningsnivåer og ulik tolkning og praktisering av regelverk fra skoleeier til skoleeier og skoleleder til skoleleder samt mangelfull tilpasning av opplæringen. Disse hindringene gjør at svært mange voksne med høy motivasjon for opplæring stenges ute fra muligheten til formell kvalifisering, stikk i strid med formålet i utdannings-, velferds- og inkluderingspolitikken.

Da jeg startet med dette mastergradsprosjektet vurderte jeg mange innfallsvinkler for å få mer kunnskap om årsakene til at voksenopplæring til tider kan fortone seg som et så ulendt, utilgjengelig og uoversiktlig terreng. Etter mange overveielser valgte jeg ”å løfte blikket” til styringsnivået og det politiske nivået for å finne noen av de svarene jeg søkte. Det ble da naturlig også å se på hvordan den nasjonale politikken for voksnes læring forholder seg til de

---

<sup>1</sup> Grundtvig-programmet er EUs program for samarbeid mellom institusjoner og organisasjonar som legger til rette for voksnes læring.

internasjonale visjonene for livslang læring og voksnes læring. Arbeidet med oppgaven har kastet nytt lys over spørsmål jeg arbeider med på feltet som medarbeider i Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Mitt mål er at masteroppgaven skal kunne bidra til å utvikle mer kunnskap om feltet voksnes læring generelt, og formell voksenopplæring spesielt.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Oppgaven har følgende struktur: I innledningskapittelet presenterer jeg oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg redegjør også for undersøkelsens plassering i forhold til annen forskning på området voksnes læring. Avslutningsvis gjør jeg rede for eget faglig ståsted. Kapittel 2 inneholder en presentasjon av et teoretisk rammeverk for å analysere spredning av politikk fra internasjonale organisasjoner til nasjonalt nivå. Rammeverket fungerer som en analytisk referanseramme for oppgaven. I kapittel 3 presenteres den metodiske tilnærmingen for oppgaven. Kapittelet inneholder en redegjørelse for det begrephistoriske perspektivet som er brukt som tilnærming til analysen samt en presentasjon av datamateriale og fremgangsmåte. Avslutningsvis vurderes oppgavens validitet og troverdighet. I kapittel 4 presenteres et forsknings-review av tekster fra internasjonale organisasjoner som har spilt en sentral rolle på området livslang læring. Tekstene er syntetisert, analysert og oppsummert med tanke på å identifisere meningskonstruksjoner av begrepet livslang læring. Kapittelet er strukturert i fire deler. Først introduseres de internasjonale organisasjonene. I del to presenteres livslang læring som internasjonalt felt i et historisk-kronologisk perspektiv. I del tre følger en analyse av livslang læring som begrep i det internasjonale feltet i tre ulike perioder fra 1970-tallet frem til i dag, og i del fire drøftes funn fra analysen. Kapittel 5 dreier seg om utfordringer og styring av den nasjonale utdannings- og kompetansepolitikken. Kapittelet har fire deler. Del én og to inneholder analytiske tilnærminger til tre stortingsmeldinger som omhandler livslang læring. I del tre drøftes funn fra analysen av disse tekstene, og i del fire gis en oversikt over styringen av voksnes læring i ulike sektorer. I kapittel 6 drøfter jeg oppgavens problemstilling. Kapittelet består av fem deler og er strukturert etter oppgavens forskningsspørsmål. Kapittelet avsluttes med en kort oppsummering. Kapittel 7 inneholder oppgavens konklusjon. Avslutningsvis skisseres behov for videre studier og forskning i kapittel 8.

## 2 Teoretisk rammeverk

Begrepet livslang læring har de siste 40 årene spilt en viktig rolle i debatten om reformering av systemene for utdanning og opplæring. Debatten har pågått siden ideen om livslang læring fikk fornyet oppmerksomhet på slutten av 1960-tallet og vitner om at begrepet kan forstås og defineres ulikt avhengig av mål og interesser (Alves, Neves & Gomes 2010). I dag har begrepet stor utbredelse i utdanningspolitiske og faglige tekster, men betydningen er ofte uklar. Enkelte har tatt til orde for at det ikke har noen hensikt å bruke begrepet overhodet fordi et slikt begrep generaliserer referansen til utdanning i så stor grad at det tømmes for all mening (Field 2011). Andre har påpekt at litteraturen og diskursen om utdanning inneholder så lite om livslang læring at det knapt finnes noe som gjør det mulig å få tak i hva livslang læring som begrep rommer (Aspin & Chapman 2000). Det har også blitt reist spørsmål om hvorvidt livslang læring blir brukt som en slags merkelapp, et tøyelig begrep som kan tilpasses etter behov og mål, eller om eksempelvis EU faktisk er i ferd med å utvikle en strategi for livslang læring (Dehmel 2006).

Livslang læring er basert på tre prinsipper som bryter med den tradisjonelle organiseringen av utdanning. Læringen er livslang, livsvid og orientert mot *læring* mer enn mot *utdanning* (Schuetze & Casey 2006). Med referanse til litteratur om livslang læring fra 1980-tallet fremhever Bagnall fire hovedfunksjoner ved ideen om livslang læring som illustrerer hvor vidt begrepet kan forstås. For det første dreier livslang læring seg om forberedelse til å kunne håndtere voksenlivet. For det andre refererer begrepet til distribusjon av utdanning gjennom livsløpet. For det tredje handler det om den utdanningsmessige funksjonen av den enkeltes samlede livserfaring, og for det fjerde om å skape en forbindelse mellom utdanning og livet som helhet. I tillegg har Bagnall identifisert ytterligere en definisjon som han kaller ”programmet for livslang læring”, en ”maksimalistisk” posisjon der livslang utdanning anses å involvere en grunnleggende transformasjon av samfunnet slik at samfunnet blir en læringsressurs for den enkelte (Aspin & Chapman 2000).

Fra opprinnelig å bli brukt som betegnelse for voksnes læring har begrepet livslang læring gradvis forandret innhold og blir i dag gjerne forstått som all målbevisst læringsaktivitet gjennom hele livsløpet. EU-organet Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) definerer livslang læring som ”*all læringsaktivitet som foregår gjennom hele livsløpet og som resulterer i økt kunnskap, innsikt, ferdigheter, kompetanser og/eller*

*kvalifikasjoner basert på personlige og/eller profesjonelle motiver*” (Cedefop 2008:123). Den livsvide dimensjonen kobles til den livslange ved presiseringen av begrepet livslang læring som *”all læring, enten den er formell, ikke-formell eller uformell, som finner sted i hele spekteret av livets aktiviteter (personlige, sosiale eller profesjonelle) og på alle stadier.”* (ibid.:24). I henhold til EUs definisjoner er *formell læring* læring som finner sted i utdanningsinstitusjoner og som leder til godkjente vitnemål og kvalifikasjoner, mens *ikke-formell læring* finner sted utenfor det ordinære utdanningssystemet og fører ikke frem til godkjente vitnemål. Ikke-formell opplæring kan foregå på arbeidsplassen, gjennom studieforbund, organisasjoner og lignende. *Uformell læring* er derimot naturlig knyttet til hverdagslivet. I motsetning til formell og ikke-formell læring er uformell læring ikke planlagt og blir som regel ikke vurdert som et bidrag til utvikling av kunnskaper og ferdigheter, heller ikke av personen selv (European Commission 2000b:8). OECDs nåværende definisjon av livslang læring, som ligger tett opptil EUs definisjon, er *”all læringsaktivitet som finner sted livet gjennom med det formål å forbedre kunnskap, ferdigheter og kompetanser i et personlig, medborgerlig, sosialt og/eller arbeidsrelateret perspektiv*” (OECD 2001b:9).

Begrepet utdanningspolitikk kan defineres snevert eller vidt. En definisjon av politikk er samspillet mellom staten og det øvrige samfunnet, eventuelt også samspillet mellom ulike stater, og aktivitet som går ut på å styre eller lede samfunnsutviklingen (Store norske leksikon 2012). En mer nyansert definisjon er *”virksomhet som foregår innen et sosialt system som innebærer at mål blir satt, prioriteringer ordnet, verdier fordelt og virkemidler valgt og anvendt*” (Wikipedia 2012).

I artikkelen Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv introduserer Aasen (2006) en vid definisjon av politikkbegrepet i sin definisjon av utdanningspolitikk. Han mener utdanningspolitikk ikke bare dreier seg om offentlige beslutninger, men også om maktrelasjoner og menings- og viljedannelse i samfunnet. Kontroll over kunnskap og informasjon er en viktig dimensjon ved makt, og spredning av nye ideer og informasjon kan føre til nye handlingsmønstre og være en avgjørende faktor i koordinering av internasjonal politikk (Haas 1992:3-4). Haas bruker betegnelsen ”epistemiske samfunn” om nettverk av fagfolk med anerkjent ekspertstatus og kompetanse innenfor et bestemt domene eller saksfelt. En slik forståelse åpner for å betrakte ulike eksperters innflytelse som en faktor i opinionsdannelse og beslutningsprosesser. Kingdon (2003) bruker beskrivelsen ”usynlige deltakere” for å beskrive slike eksperksamfunn og deres innflytelse i politiske

beslutningsprosesser. Han hevder at ekspertenes påvirkningsmulighet først og fremst gjør seg gjeldende i prosessen med å utforme alternativer etter at politikerne, ”de synlige deltakerne”, har satt agendaen.

I de senere årene har det vært en økning av publisert litteratur innenfor fagområder som statsvitenskap og internasjonale relasjoner der forskere analyserer prosesser knyttet til politisk konvergens, spredning av politikk og overføring av politikk (Dolowitz & Marsh 2000).

Begrepet politisk *konvergens* defineres som ”*en prosess der politikken i to eller flere land nærmer seg hverandre over tid*” og betegner tendensen til at samfunn blir mer like hverandre ved at de utvikler likheter i strukturer, prosesser og oppførsel (Knill 2005; Marsh & Sharman 2009:271). Til tross for variasjoner i terminologi og interessefelt er disse studiene opptatt av hvordan utvikling av politikk i ett politisk system, blir brukt i et annet system. Begrepet overføring av politikk (policy transfer) betegner en prosess der ”*kunnskap om politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i ett politisk system brukes for utforming av politikk, administrative ordninger, institusjoner og ideer i et annet politisk system*” (Dolowitz & Marsh 2000:5). *Spredning av politikk* (policy diffusion) kan forklares som ”*prosesser (mer enn utbytte) som kan resultere i økende politiske likheter på tvers av land og dermed føre til politisk konvergens*” (Knill 2005:5; Simmons & Elkins 2005:36). Denne begrepsforståelsen omfatter alle former og kanaler for innflytelse mellom land, uavhengig av virkemidler.

Ett av temaene for denne oppgaven er spredning av politikk i form av politiske ideer om livslang læring fra globalt til nasjonalt nivå og hvilke strategier og tiltak spredning av ideene fører til. For å undersøke hvilken formell og reell innflytelse internasjonale organisasjoner har på den nasjonale politikken er det nødvendig med et teoretisk rammeverk.

Samfunnsvitenskapelige disipliner tilbyr forskjellige forklaringer og tilnærminger til studier av global politikk, hvordan den fungerer og hvilke mekanismer og underliggende prosesser som gjør seg gjeldende (Finnemore & Sikkink 1998; Jakobi 2009b; Kingdon 2003).

Begrepene overføring (transfer) og spredning (diffusion) av politikk viser først og fremst til et skille i metodologisk og teoretisk tilnærming. Mens studier av overføring gjerne er aktørorienterte og legger en kvalitativ tilnærming til grunn, er litteraturen om spredning i hovedsak orientert mot strukturer og baserer seg på en kvantitativ tilnærming (Marsh & Sharman 2009). Til tross for dette skillet i faglitteraturen ser enkelte forskere overføring som en type spredning, og andre ser tilsvarende spredning som en type overføring. Marsh og

Sharman (ibid.) argumenterer for at litteraturen om disse prosessene har en overlappende begrepsmessig kjerne og er forbundet gjennom en gjensidig interesse for empiriske problemer. I denne oppgaven brukes spredning av politikk som begrepsmessig tilnærming for å undersøke hvilken innflytelse internasjonale organisasjoner har på utformingen av den norske av politikken for livslang læring, og hvilke ideer som har fått gjennomslag i form av politisk handling på nasjonalt plan. Spredning betraktes her som en prosess som kan føre til konvergens, og ikke som et utbytte (Holzinger & Knill 2005:779; Knill 2005:766).

Innenfor samfunnsvitenskapen er det utviklet teorier om prosessene for spredning av politikk og ulike rasjonaler som styrer slike prosesser. En tilnærming til spørsmålet er basert på at spredning av politikk er motivert av de fire mekanismene tvang, læring, konkurranse og etterlikning. *Teori om tvang* refererer til hvordan mektige nasjonalstater og internasjonale finansinstitusjoner får gjennomslag gjennom bruk av sanksjoner eller økonomisk støtte. *Konkurranseteori* er basert på at land konkurrerer seg imellom for å oppnå gevinst og fremgang, mens *læringsteoretikere* har en antakelse om at land lærer både av egne og andre lands politiske erfaringer.

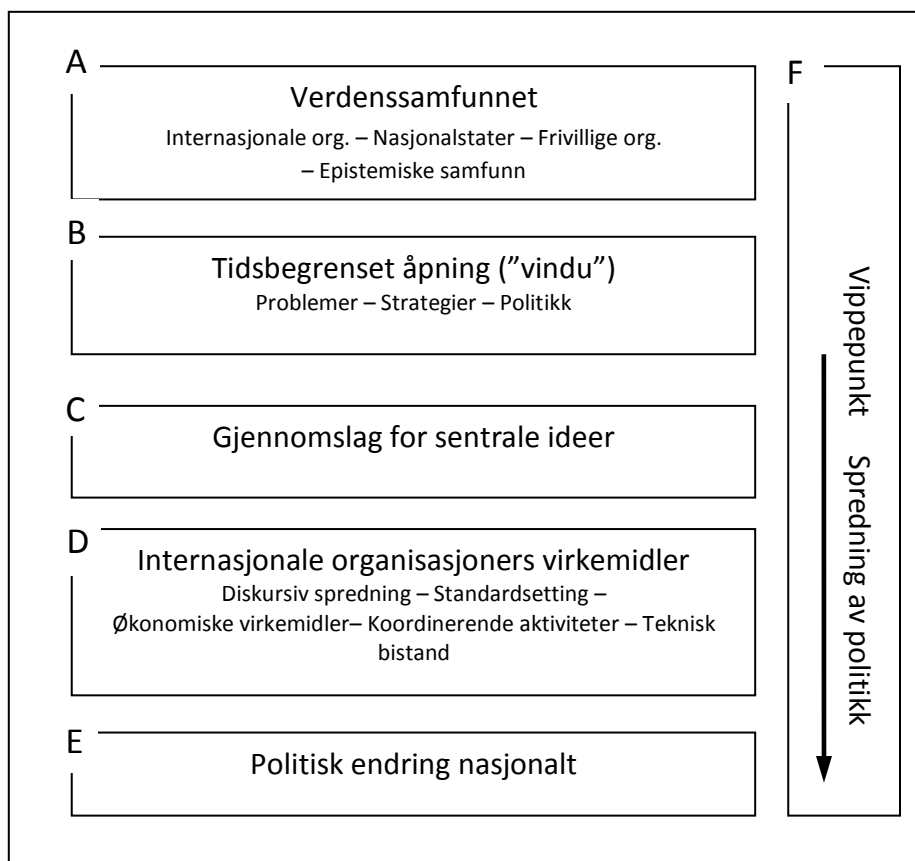
Konstruktivistiske teoretikere knytter på sin side spredning av politiske normer til epistemiske eksperter og internasjonale organisasjoner og ser spredning blant annet som et resultat av nasjonalstatenes *ønske om å oppnå legitimitet*. Stater etterligner andre stater, tilsynelatende uten å ha noe å vinne på å gjøre dette. Denne prosessen innebærer overføring av ideene bak det politiske programmet (Dobbin, Simmons & Garrett 2007; Dolowitz & Marsh 2000). Begrepet *norm* står sentralt innenfor denne forståelsesrammen. En utbredt definisjon av begrepet innenfor sosiologisk institusjonalisme er ”*en standard for passende atferd hos aktører med en gitt identitet*” (Finnemore & Sikkink 1998:891, 895). Normers innflytelse kan forstås som en dynamisk prosess i tre stadier. I det første stadiet oppstår normen, i det andre, betegnet som ”norm-kaskade”, får normen bred aksept, og i den tredje fasen internaliseres den. Mellom de to første fasene er det en terskel, eller et ”vippepunkt” som trer i kraft når en kritisk masse relevante aktører har sluttet seg til normen. Dette fenomenet synes å inntreffe når en tredjedel av aktørene har sluttet seg til ideen (Finnemore & Sikkink 1998).

Jakobi har utviklet en analytisk referanseramme for å studere prosessen med spredning av ideer og politikk for livslang læring. Tilnærmingen er forankret i konstruktivistisk teori der verdenspolitikk betraktes som basert på en felles verdenskultur, og med en organisasjonsstruktur som fører til spredning av politiske ideer på tvers av land. Hun

argumenterer for at prinsippet om livslang læring har blitt en global norm i utdanningspolitikken. Tilslutningen til livslang læring er dermed ikke bare en funksjonell nødvendighet i et kunnskapsbasert samfunn, men drives også frem fordi den gir legitimitet (Jakobi 2009b, 2012). Normer beskrives som en spesiell type politikk som er løst koblet til institusjoner, og studier av normdynamikk er en viktig faktor for å koble politisk konvergens og verdenssamfunnet. Jakobi refererer til forskning som viser at organisasjoners struktur og virkemåte ikke styres utelukkende av funksjonelle hensyn, men at legitimitet som en type forventning fra andre, ofte spiller en avgjørende rolle. Normer må oppfylles, for eksempel i form av spesielle praksiser, dersom en organisasjon ønsker å bli oppfattet som legitim. Som støtte for sin tilnærming har Jakobi utviklet en modell som illustrerer spredning av livslang læring som norm. Modellen illustrerer hvordan politiske entreprenører innenfor rammen av internasjonale organisasjoner tar opp politiske spørsmål og utformer politiske agendaer som så blir diskutert og spredd, forutsatt at det finnes en vellykket kobling mellom de tre uavhengige strømningene *problem*, *utforming av politiske agendaer* (policy) og *politikk*.

Analysen bygger på fire teoretiske antakelser. For det første forutsetter starten på en global politisk prosess at det finnes en tidsbegrenset mulighet til å koble problem, politisk agenda og politikk. For det andre fremmes og spres vellykkede strategier i et nettverk av henholdsvis internasjonale organisasjoner, stater og ikke-statlige aktører. For det tredje er nasjonal politikkutforming avhengig av landets politiske system, og av hvordan internasjonale strategier griper inn i nasjonal politikk. Den fjerde antakelsen er at strategier kan spres og tas opp uten at de nødvendigvis representerer noen merverdi for den aktuelle nasjonalstaten. Dette kan forklares ved at politiske ideer og strategier fra globalt nivå gir status knyttet til legitimitet og modernitet. På den måten er ikke funksjonalitet og relevans alltid hovedgrunnen til at en politikk får gjennomslag nasjonalt (ibid.). Jakobis analytiske referanseramme illustrert i figur 1 tjener som et analytisk og strukturerende rammeverk for oppgaven.





Figur 1: Modell for global politikkutvikling (Jakobi 2009b:45)

Kingdon (2003) definerer politikkutvikling som en prosess i fire faser. I den første fasen settes agendaen, definert som en liste av temaer eller problemer som er av stor interesse for regjeringsmedlemmer eller utenforstående med nær tilknytning til disse. I fase to spesifiseres alternativene for valg. I den tredje fasen foretas så et autoritativt valg mellom alternativene, og i den siste fasen gjennomføres beslutningen. Muligheten for gjennomslag for en politisk idé i form av et såkalt "åpent vindu" oppstår når det skjer en vellykket kobling mellom de tre strømningene problem, strategi og politikk. Et vindu kan åpne seg på grunn av endring av politiske strømninger, det Kingdon kaller et politisk vindu, eller når et nytt problem fanger regjeringsmedlemmers interesse, et "policy"-vindu. Problemer eller politikk alene kan føre til strukturering av myndighetenes agenda, men for å kunne nå frem til agendaen der beslutningen tas må de tre strømningene forenes.

De fleste internasjonale organisasjoner har ingen sentral eller formell myndighet til å få gjennomført sin politikk, men øver gjennom bruk av ulike virkemidler likevel betydelig innflytelse på nasjonalstatenes politikkutforming. Denne formen for styring betegnes gjerne som "soft governance", "soft regulation" eller "soft law". Begrepene refererer til virkemidler

organisasjonene gjør bruk av for å påvirke politikkutformingen i nasjonalstater, men som i motsetning til direktiver og forskrifter ikke er bindende (Trubek & Trubek 2005). Eksempler på slike virkemidler er erklæringer, retningslinjer, konferanser, prosjekter, programmer, statistikk, referansemål og rammeverk. Til tross for at virkemidlene ikke er bindende, kan styringsformen i praksis ha stor effekt fordi medlemsstater kan finne det lettere å rette seg etter slike styringssignaler enn å akseptere direkte pålegg. Denne ”myke” formen for styring fremheves derfor ofte som et mer fleksibelt og mer effektivt instrument for å nå politiske mål enn ”hard” styring som karakteriseres av bindende juridisk regulering i form av lover og forskrifter (ibid.).

*Soft regulation* som styringsform for politisk koordinering ble tatt i bruk av blant annet av EU på slutten av 90-tallet med betegnelsen Open Method of Coordination (OCM). Styringen er ”myk” i den forstand at landene formelt sett står fritt til å velge om, og i hvilken utstrekning, de vil rette seg etter styringssignalene, og den foregår ved hjelp av diskursive mekanismer som språkbruk, i EUs tilfelle såkalt ”Eurodiscourse”, utviklingen av et felles kunnskapsgrunnlag basert på standardisert datainnsamling, statistikk, analyser og rapportering, strategisk bruk av referansemål og evalueringer og systematisk bearbeiding og spredning av kunnskap i kombinasjon med sosialt press og tidspress.

I sin artikkel om ”soft regulation” presenterer Jacobsson (Bugajski 2008; Jacobsson 2004) et rammeverk for å analysere mekanismer som bidrar til overføring av politikk fra internasjonalt til nasjonalt nivå i form av såkalt diskursiv spredning. Jacobsson har undersøkt bruken av slike diskursive spredningsmekanismer i EUs arbeidsmarkedspolitik. Siden det samme styringsregimet brukes for utdanningspolitikken, og voksnes læring befinner seg i skjæringspunktet mellom blant annet sysselsettings- og velferdspolitikken, synes Jacobssons tilnærming egnet som et supplerende perspektiv i oppgaven.

Voksnes læring er et komplekst politikkområde som grenser til flere andre politikkområder som velferds- og sosialpolitikk, arbeidsmarkedspolitik, likestillingspolitikk og integreringspolitikk. Både i internasjonale og nasjonale politiske tekster vektlegges koblingen mellom livslang læring og velferdspolitikken. I Melding til Stortinget 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd* slår Kunnskapsdepartementet (KD) fast at ”En politikk som gjør at hele befolkningens kompetanse kan brukes og videreutvikles, er et viktig grunnlag for et fortsatt sterkt velferdssamfunn.” (Meld. St. 13 2011–2012:39). Det samme synet er lagt til grunn i Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* der det heter at ”Livslang læring er en

*forutsetning for å kunne arbeide fram til oppnådd pensjonsalder og et premiss for å lykkes med arbeidslinja i norsk velferdspolitik*” (St.meld. nr. 44 2008–2009:8). For å kunne se voksnes læring i et videre perspektiv enn det som faller inn under det utdanningspolitiske vil denne oppgaven basere seg på en forståelse av livslang læring som et virkemiddel for mange og til dels ulike formål, styrt av flere sektorer og interesser. For å favne denne kompleksiteten vil jeg i oppgaven også bruke begrepet *kompetansepolitikk* i betydningen ”*den samlede politikk som påvirker både utvikling og anvendelse av kompetanse i utdanningssystemet, arbeidslivet og i samfunnet.*” jf. KDs definisjon av begrepet (Kunnskapsdepartementet 2012a).

## 3 Metodisk tilnærming

Begrepet livslang læring har hatt en fremtredende plass i internasjonale og nasjonale utdanningspolitiske tekster de siste tiårene. Målet med denne oppgaven er å undersøke hvordan livslang læring tematiseres i disse tekstene, og hvordan målsettingen om livslang læring kommer til uttrykk i politikkutforming, styringsstrukturer og -tiltak for voksnes læring på nasjonalt nivå. Det innebærer også å avklare hvilke betydninger av begrepet som synes å ha fått størst gjennomslag i norsk sammenheng, og hvilke som har en mindre fremtredende posisjon.

Livslang læring er ikke et begrep med et fast meningsinnhold, men kjennetegnes av å endre form og innhold avhengig av tid, kontekst og politisk agenda. Connolly (1993) påpeker at språket som brukes i politiske tekster, ikke er et nøytralt medium, men en institusjonalisert struktur av mening som kanaliserer tanker og handling i bestemte retninger. For å undersøke hvordan begrepet livslang læring tematiseres er det nødvendig med en analytisk tilnærming som kan fange opp hvordan begrepet har blitt brukt på internasjonalt og nasjonalt nivå på ulike tidspunkter og i ulike samfunnsmessige kontekster, og som kan belyse hvordan begrepet har endret seg over tid. En tilnærming til tekstene ved hjelp av et begrepshistorisk perspektiv synes som en hensiktsmessig analysestrategi for mitt prosjekt.

### 3.1 Et begrepshistorisk perspektiv

Begrepshistorien kan beskrives som en ”historisk-filologisk” vitenskap som har som mål å bestemme ordenes betydningsinnhold, å analysere hvordan ordene blir brukt, konteksten de hører hjemme i og hvem de henvender seg til (Jordheim 1998). Begrepshistoriens oppgave er ”å opparbeide erfaringer og teorier som ligger nedfelt i begrepene” gjennom å skille begrepet fra ordet (ibid.). Utgangspunktet for begrepshistorien er at begreper betraktes som sentrale for konstituering av samfunnet, både når det gjelder handling, og som agenter for handling. Samfunnets konstitusjon innebærer en semantisk kamp om å definere, forsvare og besette begrepssmessig konstruerte posisjoner (Åkerstrøm Andersen 1999).

Begrepshistorikerne gjør et analytisk skille mellom ord og begrep på den ene siden, og idé og begrep på den andre siden. Begreper er knutepunktet der ord og ideer møtes, og begreper er

ord som alltid er mangetydige. Følgelig er politiske og sosiale begreper alltid stridbare konsentrasjoner av flere betydninger (Bergström & Boréus 2005:182).

Som tilnærming til min analyse av begrepsbruken i tekstene bruker jeg Kosellecks analysestrategi fordi den gir mulighet til både å undersøke hvilket meningsinnhold begrepet livslang læring har i ulike kontekster eller felt, og hvordan begrepet har endret meningsinnhold over tid.

## **3.2 Kosellecks analytiske perspektiv**

### **Kosellecks begrep om begreper**

Begrepshistorikeren Koselleck er opptatt av forholdet mellom ord, begreper og saksforhold og viser til at begreper ikke er tidløse enheter som kan defineres som stabile, uforanderlige eller felles for alle. Begreper er konsentrater av forskjellige betydningsinnhold og kan være klare, men må forbli flertydige og er like foranderlige som virkeligheten selv (Jordheim 1998).

Koselleck har utviklet en analysestrategi for å avdekke begrepenes betydning i den samtidige konteksten og samtidig fange opp hvordan begrepene forandrer seg i et historisk perspektiv. Ethvert begrep er forbundet med ord, men ikke alle ord er knyttet til et sosialt eller politisk begrep. Begreper henviser til saksforhold, men er ikke identiske med saksforholdet siden det er begrepene som gir omgivelsene betydning og ikke omvendt (Åkerstrøm Andersen 1999).

Begrepene henviser ikke bare til nåtid, men også til det fortidige og det fremtidige (Bergström & Boréus 2005:187). Ifølge Koselleck kan hendelser i samtiden være så nye eller voldsomme at det ikke finnes et språklig begrep for dem. Begrepsutviklingen følger i kjølvannet av hendelsene og gir dem langsomt mening. På den andre siden rammer begrepene inn det samtidige meningsrommet, også samtidens fremtidshorisont, og muliggjør handling (Åkerstrøm Andersen 2011).

### **Synkron og diakron analyse og semantiske felt**

Et sentralt punkt i Kosellecks teoretiske perspektiv er skillet mellom *synkron* og *diakron analyse*. Den synkrone analysen innebærer at et begrep analyseres i forhold til andre begreper som er i bruk samtidig. Begrepene analyseres i en gitt lingvistisk eller sosial kontekst på et tidspunkt som utgjør begrepets *semantiske felt* eller ”retoriske kontekst”, det vil si begrepets

lingvistiske og sosiale kontekst på et gitt tidspunkt. Det semantiske feltet dreier seg om hvordan ulike begreper forholder seg til hverandre i en bestemt situasjon (Bergström & Boréus 2005). Begreper har ikke et fast innhold, og et begreps betydning kan påvirkes og formes av andre begreper i det semantiske feltet (Åkerstrøm Andersen 1999:72).

Inndelingen i begrep og semantisk felt svarer til inndelingen mellom en diakron og synkron analysestrategi. Den diakrone analysen innebærer en historisk sammenligning av begrepets innhold på ulike tidspunkter. Hensikten er å finne ut hvordan begrepet har endret seg over tid. Koselleck understreker at de to analysestrategiene utfyller hverandre siden *”hver synkroni bærer med seg en diakroni”* (Bergström & Boréus 2005:187). Det er gjennom en stadig vekselvirkning mellom de to perspektivene at den politiske og sosiale forandringsprosessen kommer til syne (Åkerstrøm Andersen 1999:71).

Koselleck tematiserer også det analytiske begrepet *”motbegrep”*. Motbegreper er begreper som står i konstitutiv motsetning til det analyserte begrepet. Et begrep tar betydning etter sitt motbegrep, og det er viktig å studere begrepsdannelse i sammenheng med dannelsen av motbegreper (Åkerstrøm Andersen 1999:72).

Videre skiller Koselleck mellom et sosialhistorisk og et begrepshistorisk perspektiv. I det sosialhistoriske perspektivet er det forbindelsen mellom synkrone hendelser og diakrone strukturer som undersøkes. I det begrepshistoriske perspektivet tematiseres den analoge forbindelsen mellom ytringer som forekommer på et gitt tidspunkt, det vil si synkront, og fremstillinger, som alltid opptrer diakront. Det som skjer på et gitt historisk tidspunkt, kan være unikt og nytt, men aldri så nytt at de sosiale forutsetningene ikke gjorde den unike hendelsen mulig og at det ikke finnes et språklig begrep for dem. Et nytt begrep kan formes, men begrepet kan aldri være så nytt at det ikke allerede fantes i språklig form på tidspunktet. Begrepsutviklingen følger altså i kjølvannet av hendelsene og gir dem langsomt mening. På den andre siden rammer begrepene inn det samtidige meningsrommet, også samtidens fremtidshorisont, og muliggjør handling (Koselleck 1989; Åkerstrøm Andersen 2011).

### **3.3 Datamateriale og kilder**

Analysene i oppgaven er basert på et tekstkorpus bestående av to typer tekster. Den ene delen består av sentrale policy- og strategidokumenter om livslang læring fra de internasjonale organisasjonene EU, OECD, UNESCO og Europarådet fra perioden rundt 1970 frem til i dag.

Den andre delen omfatter tre stortingsmeldinger om utdanningspolitikk fra perioden 1997–1998 til 2008–2009 samt styringsdokumenter for voksnes læring i ulike sektorer. I tillegg har jeg i analysen av det internasjonale området støttet meg på forskningsrapporter og -litteratur om livslang læring i et internasjonalt perspektiv.

De internasjonale organisasjonene har publisert et stort antall tekster på området livslang læring. Som Kjeldstadli (1999:175) påpeker, er utfordring i nyere tids forskning ikke tilgangen til kildemateriale, men snarere ”å finne nåla i høystakken”. Valg av tekster er basert på en skjønnsmessig vurdering av hvilke tekster som synes å ha hatt størst betydning for utforming av organisasjonenes politikk for livslang læring. Kriteriene for å velge ut tekstene er delvis basert på sjanger og tekstenes status, delvis på relevans og synlighet, det vil si at de er hyppig referert til i forskning og andre policydokumenter. Enkelte tekster er valgt fordi de synes å ha en særlig betydning siden de utgjør fundamentet for nye tekster. Tekstkorpuset består derfor av tekster med ulik status. En del av tekstene har en høy formell status, som meldinger<sup>2</sup>, vedtak, resolusjoner, memorandummer, rekommandasjoner og meddelelser. Andre er dokumenter med en lavere formell status, som utredninger<sup>3</sup>, handlingsplaner, rapporter, analyser og uttalelser<sup>4</sup>. Slike dokumenter fungerer blant annet som kunnskaps- og diskusjonsgrunnlag. Totalt sett er tekstkorpuset derfor relativt omfattende.

I tillegg til dokumenter fra de internasjonale organisasjonene baserer jeg analysen på litteratur og forskning på fagområder som sosiologi, statsvitenskap, internasjonale relasjoner og utdanningsvitenskap. Et forhold som bør nevnes i denne sammenhengen, er tendensen til at politikere, strateger, eksperter og forskere trer ut og inn av ulike roller og tilknytning til organisasjonene. Flere av strategene i organisasjoner som UNESCO og OECD har sin bakgrunn i akademia og publiserer sin forskning både innenfor og utenfor organisasjonenes rammer. Flere av rapportene og studiene som er publisert i organisasjonens navn, er tekster som står for forfatterens egen regning. Skillet mellom eksperter, strateger og forskere i den internasjonale sfæren er med andre ord ikke alltid tydelig, jf. Haas’ (1992) begrep om ”epistemiske samfunn” (se s. 9).

Analysen av den nasjonale politikken for livslang læring er basert på Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen*, Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) *Og ingen sto*

---

<sup>2</sup> ”White Papers”

<sup>3</sup> Green Papers

<sup>4</sup> Ofte betegnet som ”grey literature”

*igjen... Tidlig innsats for livslang læring* og Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009)  
*Utdanningslinja.*

Valget av de tre stortingsmeldingene er begrunnet med at de har hatt stor innflytelse på utforming av politikken for voksnes læring. Med Kompetansereformen fikk voksne lovfestet rett til grunnopplæring. Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) markerer følgelig et viktig tidsskille i norsk politikk for voksenopplæring. De to andre stortingsmeldingene vurderes som relevante fordi de begge omhandler livslang læring og knytter voksenopplæring til dette begrepet.

For å undersøke hvordan visjoner og mål for livslang læring er nedfelt i styringstiltak for voksnes læring baserer jeg meg på relevante styringsdokumenter om voksnes rett til grunnopplæring. Disse dokumentene er opplæringslovens kapittel 4A med forskrifter, og relevante rundskriv, veiledere og lovtolkninger fra KD og Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsdepartementets EU-strategi og handlingsplan 2011–2013 (Kunnskapsdepartementet 2011b) og Tilstandsrapport for livslang læring (Kunnskapsdepartementet 2006b) er også sentrale kilder.

Andre kilder til kunnskap om status for voksnes læring i Norge er utdanningsstatistikk, analyser og rapporter basert på blant annet Lærevilkårsmonitoren (Statistisk sentralbyrå 2011b) og Vox' statistikkbank (Vox 2011), Arbeidskraftundersøkelsen (Statistisk sentralbyrå 2011a) samt analyser og oppdragsforskning. Riksrevisjonens rapport om voksenopplæringen (Riksrevisjonen 2008) er også en kilde til kunnskap om hvordan voksenopplæring forvaltes på nasjonalt og lokalt nivå.

### **3.4 Avgrensning**

Livslang læring i betydningen livslang og livsvid utdanning omfatter i prinsippet all utdanning og læring som foregår ”fra vugge til grav”. Tema for denne oppgaven er politikkutforming og styring av livslang læring i betydningen voksnes læring, med særlig vekt på grunnopplæring for voksne innenfor det formelle utdanningssystemet. På nasjonalt nivå ligger grunnopplæringen for voksne under det utdanningspolitiske ansvarsområdet. Som kompetansepolitisk område forholder voksnes læring seg også til andre politikkområder, som inkluderings-, arbeidsmarkeds-, og velferdspolitikken med tilhørende sektorer. I oppgaven



bruker jeg derfor det kompetansepoltiske begrepet for å undersøke feltet i et bredere perspektiv.

I Norge er det en lang tradisjon for samarbeid mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter, og en vesentlig andel av voksnes læringsaktiviteter finner sted i arbeidslivet. Oppgaven berører derfor i noen grad også den ikke-formelle læringen i arbeidslivet.

Tekstene fra de internasjonale organisasjonene omfatter perioden fra slutten av 1960-tallet til i dag og spenner dermed over et lengre tidsrom enn de nasjonale tekstene. Den internasjonale politikktutviklingen på området i tiårene frem til midten av 1990-tallet hadde generelt sett liten innvirkning på nasjonalstatenes politikk i perioden (Jakobi 2009b; Rubenson 2011), men organisasjonenes aktivitet i denne perioden er likevel viktig å ta i betraktning fordi den gir et bilde av hvilken tenkning og argumentasjon som lå til grunn for revitaliseringen av visjonen om livslang læring midt på 1990-tallet. Tekstene fra denne perioden fungerer dermed som et kontekstuell bakteppe for den senere politikktutviklingen.

### **3.5 Fremgangsmåte**

For å undersøke hvordan livslang læring tematiseres, og hvilket meningsinnhold begrepet gis av de internasjonale organisasjonene, har jeg lest et stort antall politiske og strategiske tekster publisert i regi av de aktuelle internasjonale organisasjonene. For å sette programbeskrivelsene, aktivitetene og utviklingen av politikkområdet inn i en faglig og teoretisk forståelsesramme har jeg også lest en rekke ekspertrapporter og fagtekster om voksenopplæringsfeltet basert på brede litteratursøk og henvisninger til litteratur og forskning i kilder jeg har brukt. Disse trekker jeg veksler på i analysen av tekstene. Fremstillingen av organisasjonenes agendaer og strategiske arbeid er basert på en gjennomgang av disse tekstene. De politiske tekstene danner grunnlag for analysen av livslang læring som utdanningspolitisk begrep i det internasjonale feltet. Faglitteraturen omhandler organisasjonenes strategiske arbeid og innflytelse på feltet og bidrar til å sette organisasjonenes politikktutforming og initiativer inn i en historisk og politisk ramme.

Beskrivelsen av det internasjonale området fremstår i oppgaven som relativt omfattende. Etter mange og grundige vurderinger har jeg kommet til at et slikt bakteppe er hensiktsmessig og nødvendig som forståelsesramme for å drøfte hvilken innflytelse de internasjonale visjonene har hatt på utforming av den norske politikken for livslang læring. For å gi denne oversikten

har jeg valgt en historisk-systematisk tilnærming til tekstene. Fremgangsmåten jeg har brukt, er å oppsummere, analysere og syntetisere tekstene fra de internasjonale organisasjonene for på den måten å skape en historisk og begrepsmessig kontekst for den påfølgende analysen av de politiske tekstene og styringen på nasjonalt nivå. Den analytiske tilnærmingen er inspirert av Kosellecks begrepspar synkron og diakron analyse, men siden det er snakk om et omfattende tekstmateriale, har jeg ikke nærlest hver enkelt av disse tekstene. Perioden fra 1996 har vært den mest produktive hva gjelder organisasjonenes publisering av tekster, og tekster fra denne perioden er derfor viet størst oppmerksomhet.

Fremstillingen fremstår som et forsknings-review basert på utdanningspolitiske dokumenter, rapporter og andre dokumenter, som strategidokumenter. I analysen av politikkutviklingen trekker jeg også veksler på litteratur fra andre forskere. Gjennom fremstillingen ønsker jeg å avklare hva som legges i begrepet livslang læring i et diakront perspektiv, og hvordan ulike nivåer eller felt, som internasjonal og nasjonal utdanningspolicy, virker sammen i et synkront perspektiv. Hensikten med tilnærmingen er å komme frem til meningskonstruksjoner av begrepet livslang læring.

For å belyse de to dimensjonene har jeg valgt å strukturere analysen av det internasjonale feltet i to deler. Først ser jeg på begrepets utvikling i de ulike organisasjonene. Da er fokus på hvordan livslang læring har blitt formet som begrep og politikkområde av de internasjonale organisasjonene i et historisk-kronologisk perspektiv. Deretter ser jeg på begrepene i tilknytning til organisasjonenes programbeskrivelser, det vil si ”policy”, innenfor tre historiske perioder fra 1960-tallet til i dag. Jeg bruker deretter funn fra den første, begrepsorienterte, analysen til å belyse hva som ligger i strategiene fra de internasjonale organisasjonene, det vil si hvilke begreper i programbeskrivelsene som leder frem til diskusjoner om strategier. Hensikten med fremstillingen er å gi et bilde av utviklingen av begrepet livslang læring så vel som av organisasjonenes politikk over tid. Analysen danner grunnlag for å vurdere hvilke begreper og begrepsforståelser som har fått oppmerksomhet, og hvilke organisasjoner som har fått størst gjennomslag for sine ideer. Med utgangspunkt i disse funnene drøfter jeg den politiske spredningsprosessen til nasjonalt nivå. Spørsmålet er da om myndighetene i Norge må forholde seg til ulike forståelser av livslang læring, eller om livslang læring fremstår som en enhetlig internasjonal trend, eller ”norm”, som myndighetene tilpasser seg. Jeg ønsker med andre ord å få et bilde av om organisasjonenes strategier uttrykker de samme forventningene til nasjonale myndigheter i de ulike periodene.

Jeg har nærmet meg Stortingsmeldingene på ulike måter. Først har jeg lest tekstene fritt for å danne meg et inntrykk av innholdet, først i omvendt kronologisk rekkefølge, deretter motsatt. På bakgrunn av denne prosessen har jeg identifisert temaer som jeg ønsket å undersøke nærmere. I neste omgang er tekstene nærllest systematisk flere ganger for å identifisere og kartlegge temaer, kategorier og begreper som knyttes til livslang læring og voksnes læring. Denne prosessen er gjentatt flere ganger med ulike innfallsvinkler, og med utgangspunkt i ulike temaer og begreper. Analyseprosessen har gradvis avdekket ulike meningskonstruksjoner av livslang læring i det semantiske feltet i hver tekst. Så har jeg studert hvordan begrepet endrer innhold over tid i et historisk/diakront perspektiv. Konkret har jeg sett etter hvordan begrepet er definert, hvilke begreper det opptrer sammen med, og hvilke referanser det har til andre begreper eller temaer i tekstene. Ut fra disse analysene har jeg systematisert og kategorisert begreper og innhold i de tre meldingene i en matrise etter tema med utheving av sentrale begreper. På den måten har det vært mulig å få øye på hvilke kategorier og begreper som er gjennomgående, hvilke som opptrer sporadisk og hvilke som er enkeltstående forekomster. Jeg har også gjort frekvensanalyser av en del ord i meldingene, både de som opptrer hyppig, men også ord med lav forekomst. Ord som forekommer i innholdsfortegnelser, overskrifter og referanser er ikke regnet med. For en del begreper har jeg undersøkt ordet som enkeltord og som sammensatt ord. Disse analysene har gitt supplerende informasjon til tekstanalysen.

### **3.6 Troverdighet og holdbarhet**

Min undersøkelse dreier seg om sammenhengen mellom språklige endringer og utviklingen innenfor et politikkområde. Gjennom å undersøke endring i begrepers meningskonstruksjoner over tid og i ulike felt har jeg søkt å få innsikt i samspillet mellom språk og politikkutforming på og mellom internasjonalt og nasjonalt nivå.

Begrepet *validitet* dreier seg om hvorvidt datamaterialet i en undersøkelse er egnet til å belyse bestemte problemstillinger og dermed om forskningsresultatenes gyldighet. Validiteten er høy hvis dataene som samles inn gjennom undersøkelsesopplegget, er relevante og treffende. En måte å styrke validiteten på er å sørge for variasjon i datainnsamlingen slik at data om de samme fenomenene blir innsamlet på ulike måter (Grønmo 2004).

Undersøkelsens *troverdighet* dreier seg om hvordan undersøkelsen er gjennomført. Troverdigheten er høy når data er innsamlet på en systematisk måte og i samsvar med etablerte forutsetninger og fremgangsmåter. Begrepene intern og ekstern konsistens kan benyttes for å vurdere troverdigheten i kvalitative studier. *Intern* konsistens dreier seg om hvorvidt det er samsvar mellom data basert på ulike synsvinkler, spørsmålsformuleringer eller kategoriseringer, det vil si forholdet mellom ulike deler av innsamlede data. Kvalitative data vil som regel ha høyere kvalitet jo flere innfallsvinkler som brukes til å belyse de samme fenomenene. Systematiske tilpasninger av datainnsamlingen for å skape variasjon i synsvinkler, spørsmål eller kategorier bidrar til å forbedre grunnlaget for å vurdere datamaterialets kvalitet og eventuelt forbedre datakvaliteten. (Grønmo 2004). *Ekstern konsistens* refererer til om datamaterialet fremstår som rimelig i studiens kontekst.

Med hensyn til validiteten har jeg basert meg på kilder og data som er relevante for spørsmålet som skal belyses. Stortingsmeldinger er sentrale dokumenter for nasjonal politikkutforming. Den store spennvidden i tekstene fra det internasjonale området fanger opp både bredde og tidsdimensjonen som skal belyses gjennom undersøkelsen. Bredden bidrar også til å sikre tilgang til relevante data. Jeg anser derfor at materialet er godt egnet til å fremskaffe data med høy validitet.

I undersøkelsen har jeg vært opptatt av å gjøre analysen mest mulig transparent ved å redegjøre for datamaterialet, hvilke fremgangsmåter jeg har brukt, og hvordan jeg har kommet frem til mine funn. Jeg har søkt å nærme meg dataene fra mange ulike vinkler. Det vil si at jeg har lest tekstene på ulike måter, i ulik rekkefølge og i flere faser. I analyseprosessen har jeg brukt systematiske verktøy for å identifisere ulike mønstre, kategorier og begreper for å sikre mest mulig konsistente og sannsynlige funn. Jeg har søkt å innta en mest mulig objektiv og åpen holdning til datamaterialet. Samtidig har jeg med meg en forforståelse som vil kunne påvirke hvordan jeg har lest og prioritert tekster og tekstoppassasjer. Denne risikoen har jeg søkt å redusere ved å innta en bevist holdning til at en slik risiko er til stede. Alt datamateriale i undersøkelsen består av åpne og offentlig tilgjengelige kilder og tolkninger og funn er underbygget i form av mange tekstutdrag og sitater. Det er dermed mulig for leseren å etterprøve mine analyser og funn for å vurdere om de er rimelige og pålitelige.

## 4 Livslang læring som internasjonal kompetansepolitisk strategi

Oppgavens første forskningsspørsmål er hvordan livslang læring tematiseres i internasjonale utdanningspolitiske dokumenter. Spørsmålet er presisert i form av to spørsmål; hvordan livslang læring har blitt formet og utviklet som begrep og politikkområde, og om organisasjonenes begrepsbruk i de strategiske programmene i ulike perioder er preget av en felles visjon. Spørsmålene har betydning for organisasjonenes gjennomslagskraft på området og følgelig for hvordan livslang læring som utdannings- og kompetansepolitisk visjon spres til og formuleres på nasjonalt nivå.

Den internasjonale politikktutforming innenfor området livslang læring har i hovedsak vært drevet frem av de fire organisasjonene UNESCO, OECD, Europarådet og EU fra slutten av 1960-tallet og frem til i dag. I dette kapittelet presenteres de ulike organisasjonenes virkeområder, mål, problembeskrivelser og strategier basert på en gjennomgang av utdanningspolitiske tekster som har vært sentrale for utforming av organisasjonenes politikk på området livslang læring. Fremstillingen er supplert med perspektiver fra faglitteratur og forskning på området.

I del én gis en kort presentasjon av de internasjonale organisasjonene. I del to presenteres innledningsvis livslang læring i form av et historisk riss. Deretter følger en syntetiserende fremstilling av livslang læring som internasjonal politisk strategi i et historisk-kronologisk perspektiv. I del tre analyseres utviklingen av livslang læring som begrep i det internasjonale feltet i ulike epoker. For å belyse hva som ligger i organisasjonenes strategier suppleres analysen med perspektiver og funn fra den historisk-kronologiske gjennomgangen. Funnene oppsummeres for hver epoke. I del fire drøftes funn fra analysen. Hensikten er å klargjøre hvilke begreper og forståelser av livslang læring som har fått størst oppmerksomhet, hvilke organisasjoner som har hatt størst gjennomslagskraft for sine ideer og programmer, og hvilken innflytelse de har hatt på nasjonal politikktutforming.

### 4.1 De internasjonale organisasjonene

*UNESCO* ble dannet i 1946 med 37 medlemsland og har i dag så godt som alle land i verden som medlemmer. Formålet er å bidra til fred og sikkerhet gjennom utdanningsmessig,

vitenskapelig og kulturell utveksling mellom land. Organisasjonens hovedsaker på utdanningsområdet er å bidra til utdanning for alle og å bekjempe analfabetisme. UNESCO har et verdensomspennende formål for sitt arbeid, men innsatsen er først og fremst rettet mot land i den tredje verden. Organisasjonen har utviklet flere verktøy for å angi standarder for det arbeidet som gjøres, som for eksempel konvensjoner, rekommandasjoner, erklæringer og indikatorer. I tillegg organiserer UNESCO prosjekter for å bistå land med etablering og planlegging av utdanningsprogrammer. En sentral del av aktivitetene består av informasjonsspredning i form av bøker, rapporter og bulletiner. Møter og konferanser er også virkemidler for å spre ideer og strategier. I tillegg fungerer organisasjonen som et "clearinghouse" som sprer og deler informasjon, samtidig som den bistår medlemsstatene med å bygge opp kapasitet på ulike områder (Jakobi 2009b).

*OECD* er industrilandenenes forum for økonomisk samarbeid og sosiale spørsmål. Organisasjonen ble etablert i 1961 og består per 2012 av 34 medlemsland. I tillegg foregår det det samarbeid med seks land utenfor organisasjonen. OECD er en videreføring av Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC) som ble opprettet i 1948 for å gjennomføre Marshallhjelpen etter andre verdenskrig. Samarbeidet gjelder i hovedsak innenrikspolitiske spørsmål som har virkninger over landegrensene. OECD skal bidra til økonomisk samarbeid mellom industriland og fremme en politikk for å bedre økonomisk og sosial velferd for mennesker rundt i verden, og målet er å minske risikoen for konflikter medlemslandene imellom. (Utenriksdepartementet 2008).

*Europarådet* ble opprettet i 1949 og har i dag 47 medlemsland. Medlemslandenes utenriksministre samles i et ministerråd. Europarådet er en selvstendig organisasjon som ikke er tilknyttet EU, men som samarbeider med EU på flere områder. Europarådets fremste mål er å skape et felles demokratisk og legalt område over hele det europeiske kontinentet og sikre respekt for de grunnleggende verdiene menneskerettigheter, demokrati og rettsstaten. (Utenriksdepartementet 2011:7).

*Den europeiske union (EU)* er bygget på verdier som økonomisk vekst, samhørighet, integrasjon og europeisk identitet. Unionen er resultat av et europeisk politisk og økonomisk samarbeid som startet i 1953 og ble utvidet til Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) med Roma-traktaten i 1957 (Regjeringen 2012). Roma-traktatens artikkel 128 inneholdt et mål om "en felles politikk for yrkesfaglig opplæring som skal bidra til harmonisk utvikling av de nasjonale økonomiene og til et felles marked" (European Economic Community 1957;

Pépin 2007), men målet ble ikke fulgt opp med politiske initiativer før på begynnelsen av 70-tallet. På utdanningsområdet er EUs rolle å legge til rette for og støtte samarbeid om utdanning. Unionen utformer og vedtar utdanningspolitiske strategier og mål for unionen, men har ingen formell myndighet på utdanningsområdet. Det er medlemslandenes ansvar å utforme nasjonal utdanningspolitikk og systemer for utdanning og opplæring. EU-samarbeidet innenfor områdene utdanning og yrkesfaglig opplæring har fra unionen ble etablert utviklet seg til å utgjøre en felles plattform for støtte til implementeringen av livslang læring, til tross for at sektorene hadde svært forskjellige utgangspunkt (Pépin 2007).

## **4.2 Livslang læring som internasjonalt felt – et historisk-kronologisk perspektiv**

Livslang læring er ikke et nytt fenomen. I et historisk perspektiv har mennesker stadig måttet erverve seg ny kunnskap for å tilpasse seg skiftende livsbetingelser, og læring gjennom livsløpet har vært en nødvendighet for å overleve. I europeisk og anglosaksisk faglitteratur har voksenopplæringens historie gjerne vært rekonstruert i form av fire formative perioder. Den første perioden knyttes til den protestantiske reformasjonen i siste halvdel av 1500-tallet da boktrykkerkunsten, bibeloversettelser og bibelstudier bidro til å øke lesekyndigheten i befolkningen i Sentral- og Nordvest-Europa. Den katolske kirken motsatte seg derimot spredningen av skrifter, noe som førte til en geografisk deling av Europa med hensyn til leseferdighet i befolkningen (Hake 2010:32).

Den andre formative perioden knyttes til opplysningstiden som markerte starten på en moderniseringsprosess i Europa fra midten av 1700-tallet. Opplysningsbevegelsen var en transnasjonal, sosial og kulturell bevegelse som prioriterte utdanning som et virkemiddel for forbedring av samfunnet. De første skolene for voksne ble etablert, og radikale politiske bevegelser som kjempet for ytringsfrihet og borgerrettigheter, vokste frem. Etter den franske revolusjon i 1848 emigrerte mange radikale fra Tyskland til andre europeiske land og til USA og tok med seg ulike former for selvorganisert voksenopplæring til de nye landene (ibid.).

Med industrialiseringen og urbaniseringen som fant sted mellom 1870 og 1930, inntraff den tredje perioden for utvikling av voksenopplæring. Organiseringen av arbeiderklassen, stemmeretts- og kvinnebevegelser førte med seg organisert opplæring for voksne i regi av både fagbevegelsen, kvinnebevegelsen og andre politiske organisasjoner. Innenfor industrien

iverksatte arbeidsgivere opplæringstiltak for arbeidere for at de skulle mestre omstillingen fra manuell til industriell produksjon. I siste halvdel av attenhundretallet og første halvdel av nittenhundretallet var det generelt sett en sterk vekst i læringsaktiviteter for voksne både i Europa og Nord-Amerika. Opplæring og utdanning for voksne ble imidlertid ikke betraktet som et eget og sammenhengende utdanningsområde før senere, da blant annet med etableringen av American Association for Adult Education (AAAE) i USA i 1926.

Organisasjonen ble stiftet som et sentralt faglig forum for mangfoldet av interesseorganisasjoner som drev opplæring for voksne (Rubenson 2011). I Europa var man ifølge Rubenson (ibid.) i mindre grad opptatt av å utvikle fagfeltets profesjonelle orientering, men konsentrerte i stedet innsatsen om å gi arbeiderklassen muligheter til utdanning for mennesker i voksen alder. Ikke minst var kvinner en viktig målgruppe for denne satsingen. I de nordiske landene ble det etablert folkehøyskoler og studieforbund for å imøtekomme voksnes behov for opplæring, og i Tyskland og Mellom-Europa vokste det frem institusjoner for folkeopplysning. Dette tilbakeblikket illustrerer at livslang læring og voksnes læring som begreper i dag har sine historiske røtter både i arbeids- og samfunnsliv.

I kjølvannet av første verdenskrig kom det et sterkt engasjement for utdanning for voksne med tanke på å fremme fred og solidaritet. Samtidig foregikk det en kamp om voksenopplæringen mellom demokratiske og nasjonalsosialistiske politiske grupperinger i mange europeiske land, som Portugal, Tyskland, Italia, på Balkan og i andre deler av Sentral-Europa (Hake 2010). Perioden fra slutten av 50-tallet frem til i dag betegnes som den fjerde formative og svært komplekse perioden i voksenopplæringens historie. I denne fasen fikk opplæring og utdanning for voksne i tidligere kolonier i Afrika og Asia en sentral rolle i nasjonsbyggingsprosjektene. Disse kampanjene ble i stor grad drevet frem av UNESCO som betraktet alfabetisering som en forutsetning for demokrati, vekst og utvikling.

Utviklingen av livslang læring som fag- og politikkområde slik vi kjenner det i dag, begynte for alvor mot slutten av 60-tallet da utdanning for voksne begynte å ta form som et eget, identifiserbart og sammenhengende fagfelt drevet frem av sentrale internasjonale organisasjoner. Det verserer ulike oppfatninger eller fortolkninger av hvordan utviklingen fra 60-tallet og frem til i dag har forløpt, og hvilke faser eller ”generasjoner” livslang læring som fremstår som tydelige (Dehmel 2006; Lee, Thayer & Madyun 2008; Schuetze 2006). I det følgende beskrives utviklingen av fenomenet livslang læring i nyere tid med utgangspunkt i



oppfatningen om tre ”aktive generasjoner” på 1970-, 1990-tallet og fra år 2000 (Rubenson 2006).

### **1960–1970-tallet – en humanistisk tilnærming**

De internasjonale organisasjonenes første engasjement for livslang læring startet på slutten av 1960-tallet da den første etterkrigstidens utviklingsoptimisme og tro på utdanning som virkemiddel for å bekjempe sosiale forskjeller var i ferd med å bli utfordret. I denne konteksten tok både OECD, UNESCO og Europarådet til orde for en kritisk gjennomgang av utdanningssystemene.

I 1960 introduserte Europarådet temaet *vedvarende utdanning*<sup>5</sup> i sine programmer (Lee et al. 2008), og begrepet ble sentralt for organisasjonens aktiviteter innenfor områdene utdanning, kultur og politikk. Satsingen på vedvarende utdanning var basert på en erkjennelse av mangelen på samsvar mellom utdanningsbehovene i et moderne Europa og de tradisjonelle utdanningssystemene (Council of Europe 1973). Vedvarende utdanning var forventet å være en effektiv strategi for å fremme like muligheter til utdanning. Målet var å skape et utdanningssystem som kunne dekke de raskt voksende og svært mangeartede utdanningsbehovene for alle, både unge og voksne, i det nye europeiske samfunnet (Kallen 1996).

På et ministtermøte i OECD i 1969 introduserte Olof Palme, daværende svensk utdanningsminister, begrepet *tilbakevendende utdanning*<sup>6</sup> basert på arbeidet i en svensk voksenopplæringskommisjon. Begrepet ble deretter tatt i bruk i OECD-rapporten *Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning* i 1973 (Kallen & Bengtsson 1973). Et grunntema i rapporten er et fleksibelt og tett samspill mellom utdanning og arbeidsliv og betydningen av arbeidslivet som læringsarena. Utdanning skulle ikke være forbeholdt mennesker i ung alder, og heller ikke begrenses til de formelle utdanningsinstitusjonene. Satsingen var et svar på en økende kritikk av et utdanningssystem som ble ansett for å være ineffektivt og gi lite utbytte sett i forhold til kostnadene. Et annet siktemål var å utarbeide strategier for å etablere en finansieringsmodell for livslang læring. Tilbakevendende utdanning ble markedsført som en reform for sosial rettferdighet, og livslang læring ble sett på som en ambisiøs og frigjørende samfunnsmessig reorganisering (OECD CERI 2008).

---

<sup>5</sup> Permanent education

<sup>6</sup> Recurrent education

I 1972 kom UNESCO med den såkalte Faure-rapporten *Learning to Be: The World of Education Today and Tomorrow* (Faure et al. 1972). Rapporten slo fast at livslang utdanning vil være det viktigste begrepet i fremtidig utdanningspolitikk og regnes som det første dokumentet som gir en omfattende utredning av begrepet *livslang utdanning*. Faure argumenterer for individets rett og behov til å lære for å fremme sin sosiale, økonomiske, politiske og kulturelle utvikling og understreket at livslang læring må vernes om som det grunnleggende prinsippet i utdanningspolitikken. *”Det finnes ingen separat ”permanent del” av utdanning som ikke er livslang. Livslang læring er følgelig ikke et utdanningssystem, men et helhetlig prinsipp for organisering.”* (ibid.:181-182).

Faure-rapporten var radikal i sin analyse og sin kritikk av den eksisterende modellen for utdanning og formidlet en visjon om et humanistisk, demokratisk og frigjørende system for læringsmuligheter for alle, uavhengig av klasse, rase, økonomiske forutsetninger og alder (Schuetze 2006). Det ideologiske grunnlaget for rapporten var for en stor del basert på Pablo Freires frigjøringspedagogikk som betrakter utdanning som et virkemiddel for sosial utjevning (Medel-Añonuevo, Ohsako & Mauch 2001), og betydningen av arbeidslivet som læringsarena var et grunntema i rapporten. Denne orienteringen kan ses i sammenheng med UNESCOs tradisjonelle engasjement for alfabetiseringskampanjer rettet mot voksne i den tredje verden. UNESCOs medlemsland opplevde store utfordringer i form av økende forskjeller i innbyggernes utdanningsnivå og en stor andel analfabeter i den voksne befolkningen. Filosofien bak UNESCOs program kan, ifølge Kallen (1996), karakteriseres som en ”ny humanisme” som tar utgangspunkt i menneskets iboende trang til å lære, og som leder til et mer humant samfunn. Faure-rapporten resulterte i at UNESCO på generalforsamlingen i 1976 vedtok at utdanningssystemet må ha et livslangt læringsperspektiv med voksnes læring som en integrert del. Livslang læring er nøkkelen i læringssamfunnet, og alle må ha muligheten til å lære hele livet. Det livslange begrepet omfatter alle sider ved utdanning, og helheten er mer enn summen av delene.

I 1971 møttes EUs utdanningsministre for første gang for å diskutere hvordan samarbeidet om utdanning kunne styrkes. Først fem år etter kom de til enighet om et handlingsprogram. Ifølge Pépin (2007) lå det ingen sterke juridiske forpliktelser i resolusjonen som ble vedtatt. Likevel gjenspeilte den en politisk vilje til samarbeid, men med et tydelig forbehold om at mangfoldet i utdanningssystemene skulle respekteres, og at harmonisering var utelukket.

## **1990-tallet: Globalisering og overgang til en kunnskapsbasert økonomi**

På 1980-tallet flyttet industribedrifter i vestlige høykostland produksjonen til land med lavere produksjonskostnader som følge av lavkonjunktur, usikkerhet og raske endringer som preget den vestlige del av verden. Dette var trolig en medvirkende årsak til at debatten om livslang læring blusset opp igjen i de internasjonale organisasjonene på 1990-tallet. To omfattende studier av voksnes grunnleggende ferdigheter ble gjennomført i løpet av tiåret; Adult Literacy Survey (ALL) (National Center for Education Statistics 2012) om lese-, skrive- og regneferdigheter blant voksne, og The Job Study om arbeidsledighet. Resultatene fra de to studiene avdekket til dels store svakheter ved voksnes grunnleggende ferdigheter og bidro til også til at voksnes læring igjen ble satt på dagsorden (Jakobi 2012). Dette var bakteppet for at både UNESCO og OECD i 1996 kom med hver sin rapport om temaet, OECDs med tittelen *Lifelong Learning for All* (Tuijnman 1996) og UNESCOs såkalte Delors-rapport; *Learning: The Treasure Within* (Delors 1996). Parallelt med disse initiativene diskuterte også EU-kommisjonen behovet for å utvikle et læringssamfunn, både med tanke på individer og samfunn. Et resultat av arbeidet var meldingen *Teaching and Training: Towards the Learning Society* i 1995 (European Commission 1995). EU fulgte opp initiativet med å erklære 1996 som "Det europeiske året for livslang læring" (European Commission 2012).

Et gjennomgående tema i rapportene er behovet for å tenke nytt om utdanning og læring. Livslang læring omtales som en forutsetning for å sikre inkludering, både økonomisk, sosialt og kulturelt. Utdanning er et av de viktigste virkemidlene for økonomisk konkurranseevne, og utdanningssystemet må tilpasse seg arbeidsmarkedets behov for å sikre fortsatt økonomisk vekst. Det forutsetter at alle får mulighet til kontinuerlig å utvikle sine ferdigheter og kunnskaper (OECD 1996a). EU-kommisjonen legger vekt på at det er behov for å utvikle ny kompetanse på grunn av økende globalisering, teknologisk utvikling og overgang til en kunnskapsbasert økonomi. Målet er å forebygge økte sosiale forskjeller og sikre en bærekraftig økonomi gjennom å etablere et "læringssamfunn" (European Commission 1995).

Mens UNESCOs tidligere Faure-rapport fra 1972 la vekt på læring i voksen alder, fremhever Delors-rapporten fra 1996 at læring gjennom hele livsløpet er avgjørende for at mennesker skal kunne tilpasse seg nye krav på arbeidsmarkedet og bli bedre i stand til å mestre krav som følger med samfunnsutviklingen. Rapporten erkjenner behovet for å tenke nytt om og oppdatere begrepet fra "livslang utdanning" til "livslang læring" for å forene de tre kreftene konkurranse, samarbeid og solidaritet (Delors 1996).

I rapporten er livslang læring basert på fire søyler; lære å vite, lære å være, lære å gjøre og lære å leve sammen. Sentrale stikkord er kunnskap, samarbeid, fleksibilitet, gjensidig respekt og toleranse, og det understrekes at det formelle utdanningssystemets ansvar må favne videre enn rollen som kunnskapsformidler. Alle områder i livet, både på samfunns- og individnivå, byr på muligheter til læring og handling. Utdanning må derfor være innrettet mot hele menneskets potensial og må omfatte både den kognitive, den estetiske, den fysiske og den kommunikative dimensjonen (Medel-Añonuevo et al. 2001).

Med rapporten *Education and the Economy in a Changing Society* i 1989 (OECD 1989) hadde OECD allerede revurdert den humanistiske tilnærmingen til livslang læring og erstattet den med et mer instrumentelt syn på utdanning og kompetanseutvikling som virkemiddel for å imøtekomme arbeidslivets behov for omstilling og økt produktivitet (Winther-Jensen 2003). Rapporten resulterte i at OECD i 1996 samlet seg om en ny politikk for livslang læring med utgangspunkt i en erklæring som slo fast at ”*Livslang læring vil være avgjørende for alle ved overgangen til det 21. århundret og må være tilgjengelig for alle*” (Jakobi 2009b:79).

Livslang læring skulle ikke lenger være begrenset til å dreie seg om voksnes læring, men skulle omfatte mennesker i alle aldre og ha et livslangt og et livsvidt perspektiv. Den nye forståelsen omfattet all målrettet læringsaktivitet som har til hensikt å øke kunnskap og kompetanse for alle som ønsker å delta i læringsaktiviteter fra vugge til grav (OECD 2001b).

OECDs begrunnelse for dreiningen av politikken var at utdanningen må avspeile den globale virkeligheten og tilpasses de nye kravene som følger med overgangen til en kunnskapsbasert økonomi. Utdanning betraktes ikke lenger først og fremst som et virkemiddel for å fremme demokratisk deltakelse, men som et middel til økonomisk effektivitet i et stadig mer globalisert marked. Strategien ble vurdert som et viktig virkemiddel for sosial mobilitet, like muligheter, sosial samhörighet og aktivt medborgerskap, og for å sikre at alle, unge og gamle, får mulighet til å tilegne seg og vedlikeholde ferdigheter, kunnskap og evner som trengs for å tilpasse seg et arbeidsmarked i endring (Schuetze 2006:292).

OECD beskriver fire kjennetegn ved sin strategi for livslang læring. For det første har den et *systemisk perspektiv* idet den ser etterspørsel og tilfang av læringsmuligheter som et helhetlig og sammenvevd system for hele livsløpet som omfatter alle former for formell og uformell læring. Ansvar for utvikling og implementering av livslang læring ligger ikke under én enkelt sektor, og politikktutviklingen forutsetter høy grad av koordinering på tvers av sektorgrenser (OECD 2001b). Det fremheves spesielt at det er dette perspektivet som skiller

livslang læring fra andre tilnærminger til utdanningspolitikk. *Nærhet til den lærende* er et annet kjennetegn ved livslang læring som forutsetter at fokus flyttes fra tilbyder- til etterspørselssiden. Et tredje kjennetegn er *motivasjon* som ses som en avgjørende betingelse for læring og en forutsetning for selvregulert læring. Det fjerde kjennetegnet er et balansert syn på et *mangfold av formål i utdanningspolitikken*, som økonomisk og personlig utvikling, medborgerskap, sosialt og kulturelt utbytte. I utforming av politikken må det også tas hensyn til at individuelle læringsbehov endrer seg gjennom livet (OECD 2004a). OECD understreker at disse kjennetegnene har konsekvenser for utdanningspolitikken med hensyn til tilbudsstruktur, innhold, kvalitet og relevans, ressurstilgang og -forvaltning samt rolle- og ansvarsfordeling blant ulike aktører. Livslang læring er noe mer enn voksenopplæring i tradisjonell forstand, og strategien for livslang læring omfatter både grunnutdanningen, overgangen mellom utdanning og arbeid og rollefordelingen mellom alle impliserte parter.

Med Maastrichttraktaten i 1992 fikk EU-kommisjonen et rettslig grunnlag og mandat og fikk dermed styrket legitim makt og politiske innflytelse på utdanningsfeltet. I traktaten heter det blant annet at EU-samarbeidet skal fremme fred, befolkningenes velferd, økonomisk og sosial fremgang, en balansert og bærekraftig utvikling og et høyt sysselsettingsnivå (European Commission 1992). Traktatens artikkel 126 og 127 inneholder et eksplisitt mål om å utvikle en europeisk dimensjon ved utdanning (Jakobi 2009b). Dette skal oppnås ved

*å oppmuntre til samarbeid mellom medlemsstatene og, om nødvendig gjennom å støtte og utfylle deres initiativ, samtidig som medlemsstatene skal ha det hele og fulle ansvaret for innholdet i og organiseringen av utdanningssystemene samt for det kulturelle og språklige mangfoldet.* (European Commission 1992:29).

Traktaten stadfestet dermed offisielt utdanning som et europeisk anliggende, selv om politikkkutformingene ikke alltid ble anerkjent blant medlemmene (Lee et al. 2008).

I meldingen Teaching and Learning: Towards the Learning Society i 1995 (European Commission 1995) introduserte EU-kommisjonen livslang læring som politisk begrep. I tidligere dokumenter fra kommisjonen hadde begreper som ”tilbakevendende utdanning”, ”videreutdanning” og ”utdanning i arbeidslivet” blitt brukt, men disse hadde begrenset gjennomslagskraft blant medlemsstatene grunnet EUs svake juridiske legitimitet på utdanningsområdet (Lee et al. 2008). Meldingen fremhever at den nye tiden preges av økende internasjonalisering, overgang til informasjonssamfunnet og en rask utvikling innen forskning og teknologi, noe som fører med seg usikkerhet og bekymring. Disse endringene, fastslår

meldingen, representerer en historisk mulighet for Europa. Svaret på utfordringene er, ifølge EU-kommisjonen, å gjøre Europa til et lærende samfunn så raskt som mulig.

Alvoret i budskapet understrekes innledningsvis med sitatet: *“We must have the courage to examine everything, discuss everything and even to teach everything.”* (European Commission 1995:I). Meldingen ble gjenstand for til dels sterk kritikk både fra medlemsstatene og andre EU-institusjoner fordi man mente at temaet diskriminering var for overflatisk behandlet i forhold til hvor alvorlig problemet ble ansett for å være. Sosial utestengning var koblet til problemet med frafall fra utdanning i stedet for til diskriminering på grunnlag av etnisitet, kjønn og alder. Meldingen ble også kritisert for å være for instrumentell og rettet mot innsats for å styrke den globale økonomien, slik at den politiske diskursen om diskriminering dermed kom i skyggen.

## **Det 21. århundre: sysselsetting, medborgerskap og sosial samhörighet**

I 1997, året etter at OECD samlet seg om sin strategi for livslang læring, ble medlemslandene invitert til å delta i det fireårige prosjektet Definition and Selection of Competencies (DeSeCo) som en del av organisasjonens satsing på kompetanser og ferdigheter hos unge og voksne. Hensikten med prosjektet var å etablere en teoretisk referanseramme for kompetansebegreper, å styrke vurderingsfeltet gjennom fastsettelse av et referansepunkt for utvikling av indikatorer og tolkning av resultater samt bidra til å sette overordnede mål for utdanningssystemet og livslang læring (OECD 2001a). Arbeidet i prosjektet resulterte i konsensus om tre generiske metakompetanser, såkalte *nøkkekompetanser*; 1) å kunne handle selvstendig, 2) å kunne bruke redskaper interaktivt og 3) å kunne tilhøre og fungere i sosialt heterogene grupper. Nøkkekompetansene omtales som viktige på tvers av livssituasjoner og er definert som nødvendige for alle (Kunnskapsdepartementet 2006a).

I en oppsummeringsrapport fra DeSeCo-prosjektet omtales kompetanse som noe mer enn kunnskap og ferdigheter og er definert som *“(...) evnen til å møte komplekse krav ved å trekke veksler på og mobilisere psykososiale ressurser (innbefattet ferdigheter og holdninger) i en spesiell kontekst”* (OECD 2005a:4). OECD viser til at det er næringslivet og arbeidsgivere i medlemslandene som tradisjonelt sett har vært de viktigste pådriverne for utvikling av nøkkekompetanser. Dette tilskrives at kompetanser bidrar til å øke produktivitet og konkurransedyktighet, redusere arbeidsledighet og utvikle et klima for innovasjon i en verden preget av global konkurranse. DeSeCo-prosjektets intensjon er ifølge OECD å anlegge et

bredere sosialt perspektiv der kunnskap, ferdigheter og kompetanser vurderes som viktige, også for livet utenfor arbeidslivet og den økonomiske sfæren. I denne konteksten bidrar kompetanser til økt deltakelse i demokratiske institusjoner, sosial samhörighet og rettferdighet og styrking av menneskerettigheter som motvekt mot økende global ulikhet og marginalisering (OECD 2001a).

I 2001 initierte OECD et arbeid med å utarbeide nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i medlemslandene. Hensikten var å undersøke hvordan nasjonale kvalifikasjonssystemer påvirker mønstre og kvalitet på livslang læring i de ulike landene og få kunnskap om hva landene kan gjøre for å fremme livslang læring innenfor systemene for kvalifisering. Arbeidet omtales som et tiltak for å fremme livslang læring (OECD 2004b), og behov, etterspørsel og læringsmuligheter betraktes som deler av et sammenvevd og integrert system som omfatter alle former for læring i alle livsfaser (OECD 2004a).

I rapporten Education Policy Analysis 2001 (OECD 2001b) reises tre sentrale spørsmål om politikken for livslang læring; for det første hva landene kan gjøre for å implementere strategier for “livslang læring for alle”, for det andre hva som er kjennetegnene for et system der reformer blir prioritert, og for det tredje hva som bør kjennetegne politiske reformer på området. Organisasjonen foreslår handling på fem områder; 1) verdsetting av alle typer læring, 2) utvikling av grunnleggende ferdigheter, 3) nytenking om tilgang til og likeverdighet i tilbudene i et livslangt perspektiv, 4) mulighet for omfordeling av ressurser på tvers av sektorer og 5) samarbeid mellom et bredt spekter av partnere, også ministre utenfor utdanningssektoren. Dokumentet fremhever de samme elementene som tidligere strategidokumenter, men kompetansenes betydning for kunnskapsøkonomien understrekes enda sterkere (Winther-Jensen 2003).

På EU-toppmøtet i Lisboa i mars 2000 vedtok presidentskapet en ny strategi for sysselsetting, økonomisk reform og sosial integrering. Strategien slår fast at mennesker er den viktigste ressursen i Europa og det viktigste området for unionens politikk. Et nytt strategisk mål er å gjøre Europa til verdens mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte økonomi, i stand til å skape bærekraftig økonomisk vekst, med flere og bedre jobber og sterkere sosial samhörighet (European Commission 2000a). Uttalelsen ble fulgt opp med den såkalte Lisboa-strategien, A Memorandum on Lifelong Learning, samme år (European Commission 2000b).

Memorandumet legger til grunn en bred forståelse av livslang læring, definert som ”*all læringsaktivitet som finner sted gjennom hele livsløpet med det formål å utvikle kunnskap, ferdigheter og kompetanser i et personlig, sosialt og/eller sysselsettingsperspektiv*” (European Commission 2001:9). Livslang læring skal ikke lenger forstås som ensbetydende med voksnes læring, men omfatter læring i alle livsfaser både i og utenfor de formelle utdanningsinstitusjonene. Det legges vekt på å skape ”en lærende kultur” og det fremheves at det er nødvendig med en ”*ny tilnærming til vurdering av kunnskap for å bygge bro mellom ulike læringskontekster og læreformer, og for å fremme adgangen til individuelle læringsveier*” (European Commission 2001:15). Andre aspekter som understrekes spesielt, er like muligheter til opplæring, kvalitet og relevans i tilbudene samt at den lærende må stå i sentrum (ibid.).

EU-kommisjonen legger vekt på fire målsettinger for utdanning i et livslangt og livsvidt læringsperspektiv: *aktivt medborgerskap, selvrealisering, sosial samhörighet og sysselsettbarhet*<sup>7</sup> (European Commission 2001). Det oppfordres også til diskusjon om hvordan hensiktsmessige systemer for verdsetting av kompetanse ervervet gjennom uformell og ikke-formell læring kan etableres. Satsingen på livslang læring er begrunnet med økte kompetansebehov som følge av at verden er i endring. Livslang læring er svaret på de økonomiske og sosiale utfordringene samfunnet står ovenfor.

I 2005 la EU-kommisjonen frem forslag for EU-parlamentet om å vedta et rammeverk for nøkkelkompetanser for livslang læring. Kommisjonen definerer nøkkelkompetanse slik:

*Nøkkelkompetanser representerer en overførbar og flerfunksjonell samling av kunnskaper, ferdigheter og holdninger som alle mennesker trenger for selvrealisering og utvikling, inkludering og sysselsetting. Disse bør være utviklet ved avslutning av den obligatoriske utdanningen eller opplæringen og danner grunnlag for videre læring som en del av livslang læring.* (European Commission 2010:6).

I forslaget heter det at begrepene ”kompetanse” og ”nøkkelkompetanse” er valgt i stedet for det tidligere ”grunnleggende ferdigheter” fordi denne betegnelsen gjerne ble snevert tolket og assosiert med grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter. Kompetansebegrepet refererer til en kombinasjon av ferdigheter, kunnskap, holdninger og evner, samt disposisjon for å lære.

I 2006 fulgte EU-kommisjonen opp med meddelelsen *Adult Learning: It is Never too Late to Learn*, der det understrekes at voksnes læring er et viktig tiltak for ”*å få en mer effektiv*

---

<sup>7</sup> Citizenship, personal fulfillment, social cohesion, employability



*arbeidsstyrke, bedre informerte og mer aktive innbyggere og økt personlig velvære*” (European Commission 2006:5). Kommisjonen uttrykker bekymring over at voksnes læring jevnt over er for lite synlig, at implementering av tiltak for å styrke voksenopplæringssektoren går for sakte og har for lav prioritet både politisk og ressursmessig i unionen. Planen argumenterer for at medlemsstatene ikke har råd til å være uten et effektivt system for voksnes læring, og det oppfordres sterkt til å gå fra planlegging til handling. Meddelelsen inneholder fem kjernebudskap;

*1) å fjerne hindringer for deltakelse, 2) å sikre kvaliteten i tilbudene, 3) å sørge for fortgang i prosessen med å etablere systemer for godkjenning av realkompetanse, 4) å sikre effektive investeringer i opplæringstilbud for eldre og innvandrere, fremfor alt tilbud som imøtekommer målgruppens behov og 5) å få et bedre datagrunnlag, og dermed bedre kunnskap om, utbyttet av opplæring og hindringer for deltakelse.* (European Commission 2006:5-10).

Meddelelsen ble fulgt opp med handlingsplanen *It is Always a Good Time to Learn* året etter (European Commission 2007) som følger opp de fem budskapene. Planen legger særlig vekt på å styrke tilbudene til grupper med særlige behov, som innvandrere, eldre, kvinner og personer med funksjonshemninger. Videre fremheves behovet for bedre koordinering av innsatsen på tvers av sektorer. Det oppfordres til innsats på fem områder;

*1) å analysere effektene av reformer for voksnes læring i alle sektorer 2) å bedre kvaliteten på tilbudene, 3) å bedre voksnes muligheter til å gå ”ett steg opp”, det vil si heve ferdighetene med minst ett nivå, 4) å øke takten på arbeidet med systemer for vurdering av ferdigheter og sosial kompetanse slik at de kan verdsettes som læringsutbytte og 5) å bedre overvåkingen av voksenopplæringssektoren.* (European Commission 2007).

Lisboa-strategiens mål for utdanningssamarbeidet i unionen er videreført med København-prosessen, som har som mål å styrke yrkesutdanningenes innhold og status. Ett av tiltakene er utviklingen av et felles europeisk kvalifikasjonsrammeverk, European Qualifications Framework (EQF) for å dokumentere yrkesutdanninger og kvalifikasjoner (SIU 2012).

I 2005 publiserte UNESCO et nytt strategidokument for utdanningssektoren, rapporten *Towards Knowledge Societies* (UNESCO 2005) som gjør et begrepsmessig skille mellom ”kunnskapssamfunnet” og ”informasjonssamfunnet”. Kunnskapssamfunnet, heter det, bidrar til å skape gode levekår, det omfatter både en sosial, etisk og politisk dimensjon og er ikke begrenset til informasjonssamfunnet. Det understrekes at forståelsen av både ”kunnskap” og

samfunn” må være basert på mangfold. Tilgang til informasjon for alle og ytringsfrihet er aspekter som vektlegges spesielt. Begrepet informasjonssamfunn knyttes til prosessen med informasjonsinnhenting og -deling. Rapporten definerer fem utdanningsstadier fra fødsel til pensjonsalder. Det fjerde av stadiene betegner vedvarende utdanning, det vil si utdanning i voksen alder.

Når det gjelder Europarådets engasjement på området livslang læring de siste tiårene, har det i hovedsak dreid seg om harmonisering av høyere utdanning gjennom Bolognaprosessen, utvikling av standarder for språkferdigheter og inkludering av språklige og etniske minoriteter. Et sentralt prosjekt i denne sammenhengen er rammeverket for språk, Common European Framework of Reference for Languages; Learning, Teaching Assessment (CEFR) (Council of Europe 2001), som ble ferdigstilt i 2001. Rammeverket var resultat av en lang prosess som tok form på midten av 70-tallet med den såkalte Terskelnivåbeskrivelsen for språk, Threshold Level, i 1975 (Council of Europe 2011). Formålet med rammeverket er å fremme åpenhet og sammenheng i undervisning og læring av språk og gjøre det enklere å sammenligne og få verdsatt språkferdigheter på tvers av språk og landegrenser. Rammeverket har hatt stor innflytelse på området andre- og fremmedspråklæring gjennom etablering av felles standarder for språklæring og utviklingsarbeid. Arbeidet med å utvikle felles deskriptorer for språkferdighet i landene som deltar i samarbeidet, har pågått som en kontinuerlig prosess frem til i dag og blir videreført med utvikling av deskriptorer for nasjonale og regionale språk. Rammeverket er tatt i bruk i en rekke land, både i og utenfor Europa, og er per 2012 tilgjengelig på 38 språk (Council of Europe 2012a).

## **4.3 Utviklingen av begrepet livslang læring i det internasjonale feltet**

### **1960–70-tallet – første generasjon livslang læring**

Etter andre verdenskrig dreide diskusjonene om konseptet livslang læring seg først og fremst om voksnes rett til å lære, og om læring som grunnlag for personlig utvikling (Jakobi 2009a). Dette omtales av flere kilder som første generasjon livslang læring (Dehmel 2006; Rubenson 2006; Schuetze 2006). Ideen om livslang læring i form av *vedvarende utdanning* ble introdusert tidlig på 60-tallet av UNESCO, og CONFINTEA-konferansen i Montreal i 1961 var ifølge Winther-Jensen (2003) den første internasjonale konferansen som stadfestet

livslang læring som begrep. Selv om det i den første fasen på 70-tallet ble brukt ulike betegnelser, som *livslang læring*, (UNESCO), *tilbakevendende utdanning* (OECD) og vedvarende utdanning, (Europarådet), var det enighet om at læring skulle ha et livslangt perspektiv, slik at utdanning og læring ikke bare skulle være forbeholdt mennesker i ung alder (Schuetze 2006).

I denne perioden etablerte både OECD og EU nye sentre for utdanning. I 1968 ble OECD Centre for Educational Research and Innovation (CERI) dannet. Utover på 1970-tallet produserte organisasjonen en rekke landstudier og rapporter om livslang læring, men kom med få konkrete strategiske anbefalinger. Anbefalingene var ikke basert på drøftinger med de respektive landene, men på de enkelte forskernes egne vurderinger (Jakobi 2009b). Engasjementet på utdanningsområdet var i denne perioden særlig rettet mot teknologi, matematikk og vitenskap og ble fremfor alt sett på som en økonomisk investering (Papadopoulos 2011).

I 1975 ble European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) etablert som et resultat av EU-landenes initiativ til samarbeid på utdanningsområdet. Samarbeidet la også grunnlaget for Erasmus-programmet som ble vedtatt i 1987.

Kallen (1996) oppsummerer 70-tallets visjoner om livslang læring ved å bruke sjøormen i Loch Ness som metafor og sier at i likhet med denne, dukket livslang utdanning og tilsvarende begreper med jevne mellomrom opp i internasjonale politiske uttalelser, men kun for å legitimere lanseringen av fragmenterte programmer. Samlet sett omtaler også Jakobi (2009a) de internasjonale organisasjonenes utredninger og rapporter i denne perioden som vidsynte, men med liten praktisk relevans.

Med referanse til Jakobis teoretiske rammeverk (Jakobi 2009b) (se s. 11) fremstår agendaene i denne perioden som svakt samordnet. Mangelen på kobling mellom problem, agenda og politikk gjorde at organisasjonene fikk lite gjennomslag for sine ideer. I et begrepteoretisk perspektiv kan den varierende begrepsbruken i programmene ses som uttrykk for sprikende oppfatninger av mål og virkemidler. Initiativene bidro imidlertid til å legge grunnlaget for formingen av livslang læring som utdanningspolitisk begrep. Synet på arbeidslivet som en viktig læringsarena får betydning for den videre utviklingen av organisasjonenes strategiske initiativer.

## **1990-tallet – andre generasjon livslang læring**

Schuetze (2006) omtaler 80-tallet som en fase preget av stillstand i debatten om livslang læring og viser til at utdanningsreformene først og fremst fulgte tradisjonelle mønstre med utvidelse av førstegangsutdanning, særlig innen videregående opplæring og høyere utdanning. Et unntak er imidlertid de nordiske landene som tradisjonelt har vært kjennetegnet av høy deltakelse blant voksne i læringsaktiviteter sammenlignet med andre land. Dette tilskrives en sterk statlig styring av utjevningspolitikken og dermed relativt jevn økonomisk fordeling, liten grad av privatisering i utdanningssektoren og godt forankret samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet, det såkalte trepartsamarbeidet (Green 2006; Rubenson 2006; Schuetze 2006).

Mot slutten av 80-tallet skjedde det en endring av begrepet livslang læring parallelt med endringer i verdensøkonomien. UNESCOs posisjon på utdanningsområdet ble betydelig svekket, og OECD begynte i sterkere grad å sette sitt preg på utdanningspolitikken. I motsetning til UNESCOs humanistisk baserte ideologi så OECD på utdanning som en investering i humankapital og et virkemiddel for økonomisk vekst (Jakobi 2009a). Denne fasen omtales av Rubenson (2006) som den andre generasjonen livslang læring. Mens livslang læring på 60-tallet først og fremst ble ansett som en måte å ha kontroll over og tilpasse seg endring for individene, påpeker Rubenson (ibid.) at man i andre generasjon var opptatt av læring kun som en mekanisme for tilpasning til et samfunn som allerede er formet uten individenes innflytelse.

Som et ledd i å styrke medlemslandenes økonomiske situasjon har utdanning vært et område der OECD helt fra starten av har spilt en aktiv rolle. Det utdanningspolitiske målet har vært å bidra til innovasjon og vekst gjennom å sikre at mennesker i alle aldre kan utvikle de nødvendige ferdighetene for å fungere tilfredsstillende i arbeidslivet (OECD 2012a). Organisasjonens tilnærming til livslang læring har vært utsatt for kritikk fordi den blir sett på som instrumentell og for lite rettet seg mot å forebygge utestenging, diskriminering, marginalisering og økende sosiale og økonomiske forskjeller som følge av samfunnsendringene.

I 1995 kom EU-kommisjonen med meldingen *Teaching and Learning: Towards the Learning Society* (European Commission 1995). Meldingen inneholdt kritikk av de europeiske utdanningssystemene og ga et tydelig signal om at det var behov for grunnleggende endringer.

Kritikken dreide seg om mangel på fleksibilitet, mangel på helhetlig tilnærming og en holdning til utdanning og læring som noe som gjøres unna ”én gang for alle”. Det er ”*for få broer og for lite rom for nye mønstre for livslang læring.*”, skriver kommisjonen (European Commission 1995:53).

Språkbruken og argumentasjonen i organisasjonenes programbeskrivelser i denne perioden viser at begrepet livslang læring endrer meningshold. Fra å ha sterke referanser til begreper som ”rettferdighet”, ”demokrati”, ”like muligheter” og ”individuell utvikling”, knyttes livslang læring nå til begreper som ”humankapital”, ”økonomisk konkurranseevne” ”omstillingsevne”, ”teknologisk utvikling, ”langsiktighet” ”læringssamfunn” og ”fleksibilitet”. Agendaene er begrunnet med kravene i kunnskapssamfunnet og økende globalisering og markedsføres som et nødvendig virkemiddel for å tilfredsstille arbeidslivets kompetansebehov. Både EU, OECD og UNESCO er opptatt av at det er nødvendig med endringer innenfor systemene for utdanning og bruker begreper som ”helhetlig tilnærming” og behov for ”å tenke nytt” om utdanning og opplæring. Et nytt element i strategiene er også oppfordringen om samarbeid på tvers av sektorer for å kunne realisere målet om livslang læring. Et annet fellestrekk ved organisasjonenes fremstilling av livslang læring i denne perioden er skiftet i begrepsbruk fra ”utdanning” med en kollektiv orientering, til det mer individorienterte ”læring”. Green (2002) kommenterer at individualiserte læringsløp forutsetter mennesker som tar ansvar for å skape sine egne læringsveier og opprettholde sin egen kompetanse for arbeidslivet. De forutsetter også et samfunn som tilbyr læringsmuligheter som passer for den enkeltes livssituasjon.

EU og OECDs programmer fremstår også som mer samordnet med hensyn til begrepsbruk og problembeskrivelse i strategidokumentene enn tidligere. Dette kan ses som en medvirkende årsak til at EU og OECD posisjonerte seg tydeligere på feltet. UNESCO endrer også sin begrepsbruk fra ”livslang utdanning” til ”livslang læring”, men organisasjonens bruk av begrepet favner videre enn hos OECD og EU. Nytteperspektivet er mindre fremtredende, og begrepet beholder sine sterke referanser til individ og samfunn gjennom sidestilling av de tre dimensjonene ”konkurranse”, ”samarbeid” og solidaritet”.

Samlet sett, basert på de tre organisasjonenes programbeskrivelser, fremstår livslang læring på midten av 1990-tallet som et mangetydig begrep med uklare grenser, men med dominerende referanser til samfunnsøkonomiske hensyn og arbeidslivets behov. Den livsvide dimensjonen ved livslang læring er sterkere vektlagt enn tidligere, men betydningen av en god

grunnutdanning som *basis for livslang læring* omtales ofte. Det tyder på at livslang læring som begrep forskyves fra å henvise til læring i voksen alder til læring i tidlig alder.

Perioden har blitt omtalt som et paradigmeskifte for utviklingen av livslang læring som utdanningspolitisk strategi (Kallen 1996). Dette tilskrives at organisasjonene lyktes i å sette livslang læring på den internasjonale dagsorden og få oppmerksomhet om begrepet som utdanningspolitisk visjon. Innenfor Jakobis teoretiske referanseramme, som jeg legger til grunn for min analyse, kan gjennombruddet forklares med at det på dette tidspunktet fant sted en vellykket kobling mellom de tre faktorene problem, ”policy” og politikk, det vil si en felles oppfatning av problemer, en tydelig agenda og en godt samordnet strategisk innsats. Dette førte til en åpning av ”tidsvinduet” og skapte et gunstig klima for spredning av den politiske agendaen for livslang læring.

### **Læring for det 21. århundre – tredje generasjon livslang læring**

Den tredje generasjonen livslang læring knyttes til at begrepet i år 2000 for alvor også ble en del av EUs utdanningspolitikk gjennom Lisboastrategien (European Commission 2000a). Strategien omfatter først og fremst to kategorier mål. Den ene dreier seg om å skape et lærende europeisk samfunn som kan delta i den globale økonomien, med en ambisjon om å bli ”*verdens mest kunnskapsbaserte, dynamiske og konkurransedyktige økonomi*” (ibid.). Den andre peker utover arbeidsmarkeds- og sysselsettingsperspektivet og er knyttet til at livslang læring også skal betraktes som et virkemiddel for *aktivt medborgerskap, sosial samhørighet og personlig utvikling*. De to aspektene omtales som like viktige, og det presiseres at livslang læring dreier seg om

*(...) hvorvidt og hvordan mennesker deltar på alle områder i det sosiale og økonomiske livet, hvilke muligheter og risikoer de stilles overfor (...), og i hvilken grad de føler samhørighet og mulighet til å bli hørt i det samfunnet de lever i. (...) Både arbeid og medborgerskap avhenger av at man har oppdaterte kunnskaper og ferdigheter for å kunne ta del i og bidra i det økonomiske og sosiale livet.* (European Commission 2000b:5).

Strategidokumentet Memorandum on Lifelong Learning (European Commission 2000b) fremhever økt sysselsetting og medborgerskap som de to viktigste siktemålene med livslang læring, og både statens og individets rolle understrekes som sentrale i denne sammenhengen. I memorandumet slår EU-kommisjonen fast at Lisboa-toppmøtet markerer et avgjørende

øyeblikk for politikktutforming og handling i EU. Dokumentet tar utgangspunkt i at vår måte å lære, leve og arbeide på er i rask endring som følge av at Europa har tatt steget inn i kunnskapens tidsalder og skisserer egnede tiltak for å møte disse endringene. Det er ikke bare menneskene som må tilpasse seg endring – også innarbeidede måter å gjøre ting på må endres. Dette innebærer blant annet at utdanningsinstitusjonene må tilpasse seg den nye tiden. I tillegg blir arbeidslivet tillagt et stort ansvar for å definere hvilken kompetanse det er behov for, og det uttrykkes bekymring for den store andelen av befolkningen som ikke deltar fullt ut i det økonomiske og sosiale livet.

Memorandumet oppfordrer til en bred europeisk debatt om en helhetlig strategi for å implementere livslang læring, både på individ- og institusjonsnivå og på alle offentlige og private arenaer. Det understrekes at livslang læring ikke bare er et aspekt ved utdanning og opplæring, men at det må bli selve det bærende prinsippet for både tilbud og deltakelse i all læringsaktivitet (European Commission 2000b). Memorandumet ga dermed et tydelig signal om *”et skifte til en mer integrert politikk som kombinerer det sosiale og det kulturelle med det økonomiske”* (Kunnskapsdepartementet 2003). Rubenson (2006) omtaler dette som en ”mykere” økonomistisk versjon av livslang læring som reflekterer et mål om å løfte sosial samhörighet, aktiv samfunnsdeltakelse, og demokrati høyere opp på den politiske dagsorden.

Oppfølgingsdokumentet *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality* (European Commission 2001) presenterer en strategi som skal bidra til å etablere et europeisk område for livslang læring. Hensikten er, ifølge EU-kommisjonen, å sette innbyggerne i stand til bevege seg fritt mellom læringsarenaer, arbeidsforhold, regioner og land og få best mulig uttelling for sine kunnskaper og kompetanser. I tillegg skal strategien bidra til å oppfylle EUs og eventuelle nye medlemslands mål og ambisjoner om mer vekst, inkludering, toleranse og demokrati (European Commission 2001). EU-kommisjonen oppsummerer at satsingen har bidratt til å synliggjøre voksnes læring både på europeisk og nasjonalt nivå, og til å innlemme voksenperspektivet i andre sektorer og prosesser. EU-kommisjonen fremholder at handlingsplanen har fungert som en katalysator for å stimulere til samarbeid og utveksling mellom landene (European Commission 2011).

I årene etter DeSeCo-prosjektet har OECD utgitt et mangfold av publikasjoner om livslang læring som spenner fra temaet finansiering til rapporter om utdanningspolitikk (OECD 2000, 2002; Istance 2003). I 2003 og 2005 kom to rapporter om status for voksnes læring i medlemslandene, *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices* i (OECD 2003) og

Promoting Adult Learning (OECD 2005b). Resultatene viser at bare et lite mindretall av den voksne befolkningen i OECD-landene deltar i organiserte formelle og ikke-formelle læringsaktiviteter i løpet av et år. Dataene viser også at det er store variasjoner i deltakelsesmønstre landene imellom, fra Sverige der 73 prosent deltar, til Ungarn der deltakelsen er på 9 prosent. OECD kommer med en appell om at det er tid for handling når det gjelder voksnes læring, definert som alle utdannings- og opplæringsaktiviteter som voksne deltar i av personlige eller profesjonelle grunner (ibid.).

I rapporten Education Today 2010: The OECD Perspective (OECD 2010) som er basert på arbeidet gjennomført etter etableringen av OECDs utdanningsdirektorat, oppfordrer organisasjonen medlemslandene til å arbeide for bedre tilgang, bedre kvalitet og større likeverdighet i opplæringstilbudene for voksne, sikre grunnleggende ferdigheter for alle, utarbeide systemer for verdsetting av alle former for læring, omdisponere ressursene og styrke samarbeidet mellom alle aktører på området.

En omfattende internasjonal undersøkelse av voksnes ferdigheter som gjennomføres i perioden 2011–2013; Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), er ett av OECDs tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om ferdighetsnivået i den voksne befolkningen. Studien skal reflektere det 21. århundrets ferdigheter og måler nye ferdighetsområder som problemløsning i teknologiske omgivelser og leseferdigheter hos svake lesere. Resultatene vil også gi mer informasjon om tidligere arbeid og utdanning i målgruppen enn tilsvarende tidligere undersøkelser (OECD 2012b).

UNESCOs institutt for livslang læring orienterer i hovedsak sine aktiviteter mot den tredje verden. Stikkord for arbeidet er læring i ulike livsfaser og læring for en bærekraftig utvikling. Organisasjonen har en sentral funksjon når det gjelder datainnsamling og informasjonsspredning med spesiell vekt på voksnes læring og på alfabetisering.

I samarbeid med UNESCO har Europarådet hatt en sentral pådriverrolle for arbeidet med å utvikle en felles europeisk politikk for godkjenning av utdanning gjennom Lisboakonvensjonen<sup>8</sup> og har også hatt ansvaret for å koordinere erfaringsutveksling omkring utvikling av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk innen Bolognaprosessen (Council of Europe

---

<sup>8</sup> Konvensjonen er en avtale mellom landene i UNESCO og Europarådet om å legge til rette for større akademisk mobilitet mellom landene. Avtalen ble undertegnet i 1997, og trådte i kraft i 1999.



2012b; SIU 2012). De siste tiårene har Europarådet hatt en mindre fremtredende rolle på området livslang læring (Jakobi 2009b; Titz 1995).

I årene etter 2000 fremstår imidlertid organisasjonenes begrepsbruk og programbeskrivelser som stadig mer strømlinjeformede, godt koordinerte og lite konkurrerende i sin innretning. Organisasjonenes mål og rasjonaler fremstår også for en stor del som sammenfallende og som resultat av et samarbeid over tid. Med sitt nye mandat på utdanningsområdet synes EU å overta OECDs rolle som pådriver for strategiutviklingen på området. Programbeskrivelsene som lanseres i denne perioden, inneholder flere, mer konkrete anbefalinger som fremstår som mer samordnet enn i 1996. Livslang læring knyttes nå sterkere til begrepene ”kompetanse”, og ”grunnleggende ferdigheter”, og ”nøkkelkompetanser” er et sentralt tema i programbeskrivelser fra både EU og OECD. Også begrepene ”aktivt medborgerskap” og ”sosial samhørighet” har fått en mer fremtredende plass i dokumentene. Begrepene har referanser til kompetanser som er nødvendige for å kunne delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv og omtales som like viktige som ”employability”-begrepet<sup>9</sup>. Hvilket meningsinnhold disse begrepene rommer, fremstår imidlertid som noe uklart. De bærer preg av å peke i til dels ulike retninger, og det fremstår som uklart hvordan medborgerskaps- og samhørighetsdimensjonen kan operasjonaliseres.

Kompetansebegrepene som er tatt i bruk, er særlig knyttet til og begrunnet med arbeidslivets kompetansebehov og til kravene i kunnskapsøkonomien, og begge organisasjoner har arbeidet parallelt med utvikling av rammeverk for grunnleggende ferdigheter/nøkkelkompetanser. Temaer som ”nærhet til den lærende” og ”fleksibilitet i tilbudene” skal styrke den livsvide dimensjonen ved læringen og stimulere til økt bruk av arbeidslivet som læringsarena. Systemer for verdsetting av realkompetanse skal sørge for å gi uttelling for læring som skjer utenfor utdanningssektoren. Både OECD og EU kritiserer medlemsstatene for å satse for lite på voksnes læring og oppfordrer sterkt til å øke innsatsen, også på systemnivå.

Et særlig strategisk mål for EU er sterkere europeisk integrasjon. Utviklingen av Det europeiske kvalifikasjonsrammeverket er et virkemiddel i prosessen med å skape et europeisk område for livslang læring. Også Europarådet har internasjonalt samarbeid på utdanningsområdet på sin dagsorden og har vært en pådriver for samordning av systemene for høyere utdanning og utvikling av standarder for språklæring.

---

<sup>9</sup> Jeg bruker her den engelske betegnelsen ”employability” i stedet for den norske oversettelsen ”sysselsettbarhet”

## 4.4 Oppsummering og funn fra de internasjonale organisasjonenes programmer

Livslang læring, slik begrepet er tematisert av de internasjonale organisasjonene, kan betraktes som en utdanningspolitisk norm i betydningen ”forventning eller ønske om nasjonal atferd” (Finnemore & Sikkink 1998). Gjennomgangen av organisasjonenes programmer i dette kapittelet viser at det verdimeslige og politiske fundamentet for begrepet livslang læring har vært gjenstand for endring, både over tid og på tvers av organisasjonene. I den tidlige fasen hadde livslang læring en tydelig humanistisk innretning, der menneskets som del av kollektivet sto i sentrum. Fra slutten av 1990-tallet har begrepets referanser gradvis endret seg, og livslang læring har fått et mer instrumentelt preg med referanser til kunnskapsøkonomiens krav om konkurranse- og omstillingsevne, blant annet med innføring av nøkkelbegrepet *employability*. Samtidig har begreper som *aktivt medborgerskap* og *sosial samhörighet* tilført livslang læring en ny dimensjon med referanser til det sivile livet.

Gjennomgangen tyder også på at begrepet livslang læring rommer både en normativ idé- eller forventningsbasert dimensjon, og en handlingsorientert dimensjon som beskriver kjennetegn ved forventninger. Den normative dimensjonen kommer blant annet til uttrykk gjennom forventninger betegnet som *kompetanser*. OECD definerer kompetanse som ”*evnen til å møte komplekse krav ved å trekke veksler på og mobilisere psykososiale ressurser (innbefattet ferdigheter og holdninger) i en spesiell kontekst*” (OECD 2005a:4). Den handlingsorienterte dimensjonen er mer pragmatisk og uttrykkes i programmene i form av standarder for ulike kompetanser. Eksempler på handlingsnormer er utviklingen av ulike standarder for blant annet yrkeskvalifikasjoner, språkferdigheter og grunnleggende ferdigheter, såkalte nøkkelkompetanser. Jarvis (2010) argumenterer imidlertid for at målet om medborgerskap i det internasjonale feltet først og fremst er motivert av behovet for å utvikle en europeisk politisk union med betydning for befolkningen. Til tross for at målsettingene om sosial samhörighet og personlig utvikling blir nevnt på 1990-tallet, mener Jarvis at det først er fra 2006 begrepene får en reell betydning i strategiutformingen, da med EU som pådriver. Basert på Kosellecks begrepsapparat illustrerer innføringen av nye begreper i det semantiske feltet til livslang læring at det har foregått en kamp om begrepets meningsinnhold, både i tid og rom, og at begrepet har forskjøvet seg i det semantiske feltet. Begrepsinnholdet peker både i retning av kompetanser og ferdigheter som anses nødvendige for å dekke arbeidsmarkedets krav og til mulighet for samfunnsdeltakelse, personlig utvikling og selvrealisering. Dette

tilsier at programmene vil kunne tolkes ulikt, og at ulike dimensjoner ved begrepet og politikken for livslang læring vil bli vektlagt ulikt av ulike mottakere.

Som gjennomgangen viser, er organisasjonenes programbeskrivelser fra 1995/96 også preget av en stadig mer systematisk og konsistent språk- og begrepsbruk. Dette har bidratt til at budskapene fremstår som mer retoriske enn tidligere. Begreper som ”aktivt medborgerskap”, ”sosial samhörighet”, ”selvrealisering” og ”employability” er bærende elementer i strategidokumentene og kan ses som søyler eller holdningsnormer i politikken for livslang læring. Målene omtales som avgjørende for å bidra til vekst, bærekraftig utvikling og demokratisk deltakelse. Kunnskapsøkonomien fremstår som både begrunnelsen og svaret på utfordringene som følger med globalisering og økt konkurranse. Dreiningen fra ”utdanning” til ”læring” gir signal om at læringsmulighetene må tilpasses den enkeltes livssituasjon og knyttes til den livsvide dimensjonen. De normative dimensjonene illustreres i figur 2.



Figur 2: Dimensjoner ved livslang læring i de internasjonale programmene. (Forfatterens modell)

OECDs dokument *The Knowledge Based Economy* (OECD 1996b) omtales av flere kilder som toneangivende for beskrivelse av kunnskapsøkonomien og har blitt fulgt opp med tilsvarende beskrivelser av UNESCO og EU. Jakobi (2009a) viser til at OECD, til tross for sitt langvarige engasjement på området, først fra slutten av 1990-tallet har posisjonert seg som en av de mest betydningsfulle internasjonale organisasjonene innenfor utdanningspolitikken (Jakobi & Martens 2010). Rizvi og Lingard (2009) fremholder at ingen andre organisasjoner har hatt så stor innflytelse på spredningen av det de omtaler som ”den sosiale forestillingen”

om kunnskapsøkonomien som OECD. De hevder at den politiske diskursen om kunnskapsøkonomi, med tilhørende ideer om kunnskap, informasjon, læring, økonomi og samfunn har fått så stor innflytelse at den i dag tas for gitt. Dette kan tjene som forståelsesramme for hvorfor begrepsbruken og målbeskrivelsene i EUs programmer fra 2000 og fremover i så stor grad er sammenfallende med OECDs. Som Schuetze imidlertid påpeker, er ikke organisasjonene nødvendigvis enige om hvordan en reorganisering eller rekonseptualisering av utdanning kan gjennomføres (Schuetze 2006).

Slik jeg tolker det, rommer begrepet i dag fire hoveddimensjoner som peker i til dels ulike retninger; for det første livslang læring som *forebygging* i form av innsats i tidlig alder, for det andre som *kompensatorisk tiltak* for voksne med svake grunnleggende ferdigheter, for det som mulighet for *verdsetting av realkompetanse* og for det fjerde som *mulighet for livslang læring* basert på den enkeltes behov og ønsker. Gjennomgangen av de internasjonale organisasjonenes programmer viser at organisasjonene i dag fremstår som samordnet i sin begrepsbruk og målbeskrivelse, særlig gjelder samsvaret for OECDs og EU. Begrepet rommer imidlertid ulike betydninger og dimensjoner som det nasjonale nivået må forholde seg til. Dette funnet er et utgangspunkt for analysen av de nasjonale utdanningspolitiske dokumentene i neste kapittel.

# 5 Nasjonal utdannings- og kompetansepolitikk

Dette kapittelet dreier seg om utforming og styring av utdannings- og kompetansepolitikken på nasjonalt nivå (For definisjon av ”kompetansepolitikk”, se s. 15.). Innholdet i kapittelet omfatter utdanningspolitiske tekster styringsstrukturer for utdanning og opplæring for voksne. Kapittelet er firedeelt. De to første delene inneholder analytiske tilnærminger til tre stortingsmeldinger som vurderes som sentrale for utforming av politikken for livslang læring og voksnes læring i Norge de senere årene. Tekstene som analyseres, er Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen*, Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* og Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*. I del tre oppsummeres funn fra analysen av tekstene. Del fire inneholder en oversikt over reguleringen av voksnes læring. Jeg kommenterer også lovene for å konkretisere og belyse hvilke grupper som faller innenfor og utenfor lovbestemmelsene.

Stortingsmeldingene analyseres først i et synkront perspektiv, der jeg undersøker hvordan begrepet livslang læring meningsbæres i tekstene, både som utdanningspolitisk visjon, som begrep knyttet til voksnes læring generelt, og til den formelle grunnopplæringen, omtalt som ”voksenopplæring”, spesielt. Jeg undersøker også hvilke målformuleringer og problembeskrivelser som presenteres. Innledningsvis presenteres den historiske konteksten for Kompetansereformen. I del to presenteres meldingene i et diakront, kronologisk perspektiv. Med utgangspunkt i den synkrone analysen undersøker jeg hvordan begrepets innhold og bruksområde har endret seg over tid. I den tredje delen følger en oppsummering der jeg redegjør for funn i de to tilnærmingene. Hensikten med analysen er å komme frem til meningskonstruksjoner av begrepet livslang læring i de nasjonale tekstene, jf. oppgavens andre forskningsspørsmål. Analysen danner grunnlag for å drøfte hvordan visjonen om livslang læring nedfelles i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring, og om disse støtter opp under internasjonale og nasjonale visjoner om livslang læring, jf. oppgavens tredje og fjerde forskningsspørsmål.

## 5.1 Livslang læring som utdanningspolitisk begrep – et synkront perspektiv

### Stortingsmelding nr 42 (1997–1998) *Kompetansereformen*

Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen* inneholder en ”analyse og vurdering av kompetansebehovene i arbeids- og samfunnslivet og for den enkelte voksne”.

Det overordnede målet for Kompetansereformen er styrket omstillingsevne. Et sentralt mål i meldingen er ”å trekke alle voksne med i livslang læring” (St.meld. nr. 42 1997–1998:8).

Bakgrunnen for Kompetansereformen var en økende bevissthet i arbeidslivet og i politikken om betydningen av kompetanse og livslang læring (Nyen & Skule 2005).

Landsorganisasjonen (LO) tok initiativ til reformarbeidet og vedtok på LO-kongressen i 1993 en resolusjon om at alle skulle ha tilgang til livslang læring. LOs Handlingsplan for livslang læring ble deretter vedtatt i 1995 (ibid.). Samme år fremmet stortingsrepresentant Øystein Djupedal et privat lovforslag i Stortinget om rett til utdanningspermisjon med lønn.

LOs politiske initiativ kom året etter innføringen av reform ’94, som ga ungdom en lovfestet rett til videregående opplæring. Reformen resulterte i at voksnes tilgang til videregående opplæring ble svekket, også innenfor de tradisjonelle ”voksenutdanningene”. I skoleåret 1990/1991 var hver fjerde elev på de yrkesfaglige utdanningene over 20 år, og i de typisk kvinnedominerte utdanningene utgjorde de voksne nesten halvparten av alle elever. Mens ungdom i 1988 kun utgjorde tre prosent av de som kom inn i denne utdanningen, var andelen ungdom i 2000 økt til 66 prosent. Nedgangen i tilbudene for voksne resulterte i en halvering av antall nyutdannede hjelpepleiere på siste halvdel av 1990-tallet (Høst 2008, 2010).

På bakgrunn av Djupedals forslag ble Buerutvalgets utredning om en livslang læringsreform med tittelen *Ny kompetanse* (NOU 1997: 25 1997) lagt frem. Utvalgets oppdrag var å utrede grunnlaget for en nasjonal handlingsplan for et tilpasset, målrettet og helhetlig system for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnsliv. Målet med utdanningsreformen var

*å utvikle en bred forståelse og effektive systemer for livslang læring, der hele den voksne delen av befolkningen deltar. Som første fase på veien mot dette målet foreslår utvalget en rekke tiltak både for å øke den enkeltes muligheter til å delta i*

*voksenopplæringsaktiviteter ut i fra egne forutsetninger og for å bidra til økt kompetanse i arbeidslivet. (NOU 1997: 25:48).*

Utredningen ble fulgt opp av Stortingsmelding 42 (1997–1998) *Kompetansereformen* i 1998. I kapittel 6 er målet for reformen formulert slik:

*Det vil være en målsetting at voksne som ikke har fullført grunnskole og/eller videregående opplæring og som føler at de trenger det, skal kunne få tilbud om slik opplæring. I et langsiktig perspektiv vil det også være nødvendig å tenke gjennom forholdet mellom grunnutdanningen og etterutdanningen på nytt. (...) Det er ikke lenger slik at "én gang utlært alltid utlært". (ibid.:13–14).*

Innholdet i utdraget kan tolkes som et signal om at regjeringen på sikt ønsker å endre strukturen i utdanningssystemet slik at grunnutdanningen først og fremst skal danne et bredt grunnlag for videre læring og spesialisering i voksen alder. Mens synet tidligere har vært "én gang utdannet, alltid utdannet", peker dette i retning av en ambisjon om å styrke voksnes rett til formell utdanning.

Begrepet livslang læring brukes i meldingen om "*all organisert og uorganisert læring gjennom hele livet, og inkluderer formell utdanning så vel som uformell læring gjennom arbeid og andre aktiviteter*" (St.meld. nr. 42 1997–1998:3). Definisjonen er i tråd med de internasjonale organisasjonenes reviderte definisjon av begrepet fra 1996.

Meldingen beskriver flere samfunnsutfordringer som begrunnelse for politisk handling. Norge står overfor en "krevende fremtid", og det er "en kompetansekløft" som må minskes/fjernes. Tiltakende "globalisering av økonomien", krav som følge av "økt omstilling i arbeidslivet" og "den teknologiske utviklingen" er andre utfordringer som nevnes. En virksomhet eller et arbeidsliv i stillstand spås ingen lys fremtid. Optimismen er derimot stor for et arbeidsliv med omstillingsevne. Nøkkelen til en positiv utvikling er kompetanseutvikling, og referansene til den internasjonale utviklingen er klare:

*Internasjonalt er kompetanse og kompetanseutvikling høyt oppe på dagsordenen, både i det politiske liv og i arbeidslivet. Det er i ferd med å bli vurdert som selve nøkkelen til en positiv utvikling. "Styrket grunnutdanning", "livslang læring", "investeringer i humankapital", "lærende bedrifter" og "kompetanseplaner" er begreper og utsagn som stadig oftere dukker opp. Og arbeidslivets investeringer i kompetanseutvikling øker. Innsatsen vurderes som riktig og viktig for å møte framtidens utfordringer. (ibid.:10).*

Det legges vekt på at arbeidslivet som helhet, den enkelte virksomhet og hele den voksne befolkningen bør motiveres og stimuleres til å delta aktivt i en langsiktig og omfattende kompetansereform. Kompetansereformen skal derfor ha et bredt perspektiv. Den retter seg først og fremst mot arbeidsstyrkens behov for ”løpende kompetanseutvikling”, men også utsatte grupper som har problemer med å komme i arbeid, omtales som en del av målgruppen.

Meldingen viser til sammenhengen mellom grunnopplæringen og voksnes læring og legger vekt på at et godt grunnlag er en forutsetning for livslang læring: *”En kontinuerlig etterutdanning i et livslangt perspektiv krever en basis for videre læring – både i en nasjonal og ofte i en internasjonal sammenheng.”* (ibid.:46) og *”I et livslangt læringsperspektiv – der utdanning vil måtte foregå nærmest kontinuerlig – vil en god grunnutdanning i stor grad måtte være basis for videre læring* (ibid.:61).

Grunnutdanningen som en nødvendig basis for videre læring tones imidlertid noe ned gjennom understreking av at realkompetanse kan kompensere for manglende formell utdanning: *”(...) mange voksne kan ha et høyt kunnskapsnivå og verdifull realkompetanse selv om de ikke har det formelle i orden.”* Det poengteres videre at *”(...) ikke alle vil ha behov for videregående opplæring for å fungere i et framtidig arbeidsmarked og delta i livslang læring.”* (ibid.:11). Dette tolkes som uttrykk for et politisk ønske om å bygge opp systemer for vurdering av realkompetanse.

Bedre muligheter for anerkjennelse av realkompetanse og gode incentiver skal bidra til økt kompetanseutvikling både på bedrifts- og individnivå. Tiltakene skal være basert på en bred kunnskapsforståelse, og *”den såkalte ”folkeopplysningstradisjonen” som har lagt stor vekt på å utvikle det enkelte menneske til å være samfunnsengasjert, demokratisk og deltakende”* (ibid.: 14) skal videreføres.

En av utfordringene som beskrives, er den høye andelen voksne som mangler en ”grunnleggende basis for videre læring”. Det samme gjelder den såkalte ”Matteus-effekten”<sup>10</sup>, som gjør seg gjeldende for voksnes deltakelse i utdanning og opplæring:

*(...) de som mangler denne grunnleggende opplæringen, er de som deltar minst i videre opplæring og som utgjør flertallet i gruppen langtidsledige. Utfordringen vil derfor først og fremst være å stimulere og motivere dem som ikke har denne kompetansen, til å skaffe seg det som er nødvendig for å utvikle seg videre.* (ibid.:13).

---

<sup>10</sup> Matteusevangeliet 13:12: ”For den som har, ham skal gis, og han skal ha overflod; men den som ikke har, fra ham skal endog tas det han har.”



Forståelsen av kompetansebegrepet omtales i meldingen som bred, og voksnes læring har klare referanse til begrepet livslang læring. Det poengteres at kompetansekløften i den voksne delen av befolkningen vil stille store krav til opplæringstilbud tilpasset voksnes behov, både kvantitativt og kvalitativt: *”Voksnes opplæringsbehov spenner vidt. Tilbudene må derfor være varierte og tilgjengelige dersom en skal nå målet om å trekke alle voksne med i livslang læring.”* (ibid.:8). Tilbudene må være attraktive for de som skal delta, og utdanningssektoren har et ansvar for å tilrettelegge tilbudene slik at *”voksne får denne [grunnutdanningen] på sine egne premisser”* (ibid.:46). Hva dette innebærer, er utdypet slik:

*Både grunn- og etterutdanningen for voksne bør i størst mulig grad være etterspørselstyrt, fleksibel, tilgjengelig og tilpasset individets og virksomhetens behov. Opplæringen må videre legges til rette og bygge på den enkeltes kompetanse, både den som allerede er dokumentert gjennom grunnutdanning og realkompetanse.* (ibid.:33).

Samhandlingen mellom det offentlige utdanningssystemet og arbeidslivet om relevante opplæringstilbud, beskrives gjennomgående som for dårlig. Dette gjelder særlig arbeidsrelaterte tilbud som kan gjennomføres på arbeidsplassen, og de ulike aktørenes roller og ansvar beskrives som viktig: *”I denne sammenhengen er det brede engasjementet i arbeidslivet, utdanningssystemet, organisasjoner og nærmiljø en helt sentral verdi å bygge på og føre videre i en helhetlig reform.”* (ibid.:8).

*Utviklingen har nådd et stadium der den livslange læringen må gjennomtenkes, systematiseres og integreres i måten å planlegge og organisere hele landets opplæringsvirksomhet på. Om en slik mobilisering for livslang læring skal lykkes, må den bygge videre på det brede engasjementet for læring som preger det norske samfunnet.* (ibid.:12).

Det systemiske perspektivet oppsummeres slik:

*Norge trenger å systematisere og styrke kompetanseutviklingen i arbeidslivet og i den voksne befolkningen generelt for å holde tritt med utviklingen. (...) Dette arbeidet må være et nært samarbeid mellom offentlige myndigheter, partene i arbeidslivet og det enkelte individ.*(ibid.:14).

### **Stortingsmelding nr 16 (2006–2007) Og ingen sto igjen ... Tidlig innsats for livslang læring**

Hovedmålet for utdanningspolitikken er i Stortingsmelding nr 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* formulert som *”å minske klasseskillene, redusere den*

*økonomiske skjevfordelingen og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering.*”(St.meld. nr. 16 2006–2007:7). Det er angitt som et politisk mål at ”*flere enn i dag skal lykkes i å nå sine mål, og at utdanningssystemet ikke skal videreføre eller forsterke sosiale forskjeller*” (ibid.:8).

Meldingen legger vekt på at utdanning, kunnskap og kompetanse bidrar til inkludering i arbeidslivet, til bedre økonomi, bedre helse, større samfunnsdeltakelse og lavere kriminalitet og er et verktøy for sosial utjevning. Nøkkelen er tidlig innsats gjennom å møte alle med høye læringsforventninger og inkludere dem i gode læringsprosesser tidlig i livet. Økt samhandling og bedre tilrettelegging av opplæringen er sentrale stikkord for strategien. I forordet er meldingens visjon uttrykt slik:

*Mennesker lærer hele livet. Læring skjer på alle arenaer og i alle livets situasjoner. Alle har potensial for læring, og vi må sørge for at dette potensialet kommer både det enkelte individet og samfunnet best mulig til nytte.* (St.meld. nr. 16 2006–2007:3).

Begrepet ”læringspotensial” slår an en grunntone og går som en rød tråd gjennom teksten. Begrepet er flere steder knyttet til systemnivået: *Utdanningssystemet skal (også) tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial - uavhengig av den bakgrunnen de har.*”, ”*Når manglende læringsutvikling i barne- og ungdomsalderen utelukker mange fra å delta i kunnskapssamfunnet, er det systemet som feiler.*” (ibid.:10) og ”*Potensialet for læring er ikke gitt en gang for alle. Det er mulig å utvikle læringspotensialet gjennom gode opplæringstilbud.*” (ibid.:56).

Livslang læring og læringspotensial har gjennomgående referanse til opplæring i ung alder, jf. tittelens signalord ”tidlig innsats”. Eksempler på denne forbindelsen er utsagn som: ”*Dersom man skal klare å gi alle barn og unge grunnleggende ferdigheter og bred kompetanse, må man ta utgangspunkt i at alle har et læringspotensial.*” og ”*Barnehagen og skolen spiller en stor rolle for den enkeltes muligheter til å realisere sitt læringspotensial.*” (ibid.:56).

Meldingen legger vekt på at mangel på arbeidskraft med fagutdanning og høyere utdanning er en utfordring i overgangen til den kunnskapsbaserte økonomien. Det fremheves at andelen som ikke fullfører utdanningsløp er for stor, og at befolkningens talenter og kompetanse ikke utnyttes godt nok. Meldingen går ikke inn på hva som vil være å anse som et akseptabelt eller realistisk nivå for gjennomføring, frafall, ulikhet i resultater eller sosiale forskjeller, men

målbærer en visjon om at alle skal nå så langt som det er mulig ut fra individuelle forutsetninger, jf. deres læringspotensial. Utdanningssystemets ansvar er å legge til rette for at dette lar seg gjøre.

I meldingens kapittel 1 er begrepet livslang læring utdypet slik: *”Å inkludere hver enkelt i læringsfellesskap som stimulerer til livslang læring, er et viktig bidrag til å skape et godt liv – både for en selv og for ens nærmeste”*. I samme avsnitt reflekteres meldingens tittel i utsagnet *”God opplæring legger grunnlaget for videre læring gjennom den enkeltes egeninnsats. Barnehagen skal legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.”* (ibid.:8). Det samme perspektivet går igjen flere steder i meldingen, blant annet i kapittel 3, der det heter at: *”De siste 20 årene har vi fått økt kunnskap om den betydningen småbarnsperioden har for individets mulighet for livslang læring.”* (ibid.:23) og i kapittel 5: *”Ved å støtte barns nysgjerrighet, vitebegjær og lærelyst kan man allerede i barnehagen legge et godt grunnlag for livslang læring.”* (ibid.:56).

Når det gjelder voksne, beskrives det som en utfordring at de som har svake grunnleggende ferdigheter, er sårbare for utstøting fra arbeidslivet i forbindelse med omstillinger. Et tema er også at deltakelsen i opplæring for de med størst behov er lav til tross for rettighetene som ble innført med Kompetansereformen. Den lave deltakelsen i opplæring drøftes slik:

*Det kan være flere årsaker til dette, blant annet manglende kjennskap til muligheter for å delta i opplæring og at det vanskelig lar seg kombinere med arbeid. Mange som har omsorgsforpliktelser, opplever problemer med finansiering av livsopphold mens de tar utdanning. Dette gjelder blant andre dem som er på trygd og mister retten til dagpenger.* (ibid.:42).

Voksnes behov for opplæring knyttes flere steder i meldingen til svake grunnleggende ferdigheter. Det vises til at flere tiltak for å styrke kompetansen i den voksne befolkningen har blitt satt i gang med Kompetansereformen, men at tiltakene ikke har gitt forventet resultat:

*Likevel har det ikke resultert i økt deltakelse blant dem som har størst behov for slik opplæring. Lav deltakelse i opplæring blant dem som har lav utdanning fra før, skyldes både lav etterspørsel og mangel på gode opplæringstilbud som er tilpasset voksnes behov og livssituasjon.* (ibid.:39).

*Retten til videregående opplæring for voksne blir lite brukt sammenliknet med antallet voksne som ikke har gjennomført denne opplæringen. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet manglende kjennskap til muligheter for å delta i opplæring og at det vanskelig lar seg kombinere med arbeid.* (ibid.:40).

Målgruppens manglende kjennskap til opplæringsrettigheter vies også stor plass i meldingen:

*Begrensninger i tilbud og etterspørsel er en utfordring i opplæringen for voksne. Voksne med svake grunnleggende ferdigheter kjenner i for liten grad til sine rettigheter til grunnskoleopplæring og videregående opplæring. En del ser heller ikke verdien av å delta i slik opplæring, eller de opplever spørsmål knyttet til finansiering som vanskelige. Opplæringen bør tilrettelegges bedre slik at den møter den enkelte voksnes behov. (ibid.:41–42).*

Videre legges det vekt på at sammenhengen mellom opplæringsløpene for voksne må bli smidigere:

*For mange voksne er det ønskelig med et sammenhengende opplæringsløp som omfatter både grunnskole og videregående opplæring, blant annet for å unngå unødig tap av tid. Det er derfor ønskelig å se nivåene i sammenheng. (...) Undersøkelser av voksenopplæringstilbudet på videregående nivå viser videre at et klart mindretall av de som har lese- og skrivevansker, og dermed behov for tilleggsopplæring på grunnskolens nivå, får dette. Samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene ser ut til å være for svakt utviklet på dette området. Styrket samarbeid vil kunne bidra til et bedre samordnet tilbud på tvers av kommuner, og bedre tilpasset opplæring på videregående nivå for de som har svake grunnleggende ferdigheter. (ibid.:90–91).*

På voksenopplæringsfeltet vises det til at det skal satses på et kunnskapsløft. Det er satt som mål at flere av de voksne som trenger det, skal få opplæring på grunnskolens nivå. Nye opplæringstilbud på det nivået skal gjøre det mer attraktivt for voksne å delta. Bedre informasjon om rettigheter og målrettede opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter skal få flere voksne inn i opplæring. Opplæringen skal også tilbys i større nærhet til målgruppen, enten innenfor det formelle utdanningssystemet eller i arbeidslivet. Meldingen inneholder imidlertid ikke ytterligere konkrete mål for voksnes læring. Derimot er det lagt vekt på at økt innsats rettet mot barn og unge samt mer og bedre læring før skolealder, i skole og utdanning, vil gi store gevinster for fremtidens voksne. Livslang læring synes dermed å ha et fremtidig, mer enn et nåtidig perspektiv.

### **Stortingsmelding nr 44 (2008–2009) Utdanningslinja**

Bakteppet i Stortingsmelding nr 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* er ”utfordringene som velferdssamfunnet står overfor i dag” (St.meld. nr. 44 2008–2009:5). En forsterket satsing på utdanning og kompetanseutvikling er begrunnet i risiko for utstøting fra arbeidslivet, press på

velferdsordningene og mangel på kompetent arbeidskraft. Behovet for å motvirke skjev fordeling og sosial ulikhet fremheves flere steder.

Det overordnede målet for utdanningspolitikken, slik det er formulert i meldingen, er ”å skape et godt samfunn”, presisert som ”et solidarisk kunnskapssamfunn”. Å få folk i arbeid og å opprettholde en høy yrkesdeltakelse er viktige målsettinger for regjeringen for å redusere presset på velferdsordningene. For å nå dette målet må ferdighets- og kunnskapsnivået i befolkningen heves gjennom ”å gi alle gode muligheter til å ta utdanning” (ibid.:5).

Regjeringen vil ”legge grunnlag for livslang læring gjennom nye tiltak i grunnskolen, videregående opplæring, fagskolen, høyere utdanning og den formelle og uformelle delen av voksenopplæringen.” (ibid.:5). En hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning og forhindre frafall er tidlig innsats: ”Dette innebærer både å satse i tidlig alder, og å sette inn tiltak tidlig når problemer viser seg gjennom skolegangen” (ibid.:5).

Meldingen legger vekt på at utdanning er viktig for verdiskapning, innovasjon og forskning. Også tilgang til kompetent arbeidskraft og en omstillingsdyktig arbeidsstyrke er ”viktige forutsetning for bærekraftig utvikling, innovasjon, verdiskapning og regional utvikling” (ibid.:9). Videre pekes det på at ”omstillingsdyktige arbeidstakere med evne til å lære, til å ta i bruk ny kunnskap, og til å anvende kompetansen sin på nye områder, er en forutsetning for lønnsomme omstillinger.” (ibid.:41).

For individene skal satsingen bidra til å skape et meningsfylt liv for den enkelte. Stikkord er ”kontroll over eget liv”, ”mestre hverdagen”, ”kulturell utvikling” og å skape ”en trygg plattform for livet videre”.

Meldingen formulerer et mål om at alle elever skal mestre grunnleggende ferdigheter før de går over i videregående opplæring. Samtidig skal det også legges bedre til rette for at voksne som har behov for det, skal kunne tilegne seg nødvendige grunnleggende ferdigheter for å skape trygghet mot utstøting av arbeidslivet. Tiltakene som foreslås, skal bidra til en mer rettferdig og bærekraftig verden og til demokratisk deltakelse.

I innledningskapittelet er begrepet livslang læring omtalt som ”en ny sjanse til flere”, og betydningen av voksnes deltakelse i læringsaktiviteter fremheves.

*Det er behov for å tenke nytt om etter- og videreutdanning. Også i den voksne befolkningen vil behovet for å oppgradere kompetansen bli større. Det er viktig at*

*voksne deltar i læringsaktiviteter i det daglige arbeidet og gjennom etter- og videreutdanning. (ibid.:8).*

Voksnes læring omtales som en ”forutsetning for å kunne omstille seg i et arbeidsliv i endring og å kunne arbeide frem til pensjonsalder” og som ”et premiss for å lykkes med arbeidslinja i norsk velferdspolitik” (ibid.:8). En statusbeskrivelse av læring i arbeidslivet viser at det er store forskjeller i deltakelse, avhengig av de ansattes utdanningsnivå. Personer med såkalt læringsintensivt arbeid deltar i langt større grad i kurs eller opplæring enn befolkningen sett under ett. Den laveste deltakelsen er innenfor industri og varehandel, mens ansatte i undervisning og offentlig forvaltning deltok mest i perioden 2003–2008 (ibid.:43–44).

Behovet for å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter fremheves spesielt:

*En betydelig andel voksne arbeidstakere har for svake lese- og regneferdigheter til å klare seg godt i arbeidslivet. Særlig voksne som står i fare for å miste arbeidet eller som blir utsatt for nedbemanning, vil ofte trenge ny kompetanse for å unngå å bli støtt ut og måtte gå over på trygd. Regjeringen vil at flere skal få en ny sjanse gjennom gode voksenopplæringstilbud. (ibid.:8).*

Regjeringen vil derfor

*(...) spesielt satse på den gruppen voksne som i dag mangler grunnleggende ferdigheter og som ikke har gjennomført videregående opplæring. Dette skal gjøres gjennom å styrke rettighetene til opplæring og utvikle et fleksibelt system som ivaretar behovet for å kunne kombinere opplæring med arbeid og familieliv. (ibid.:6).*

Styrking av grunnleggende ferdigheter hos voksne knyttes også til forebygging i grunnskolen:

*Mange voksne har en vanskelig hverdag fordi de ikke kan lese, skrive eller utføre enkle regneoperasjoner. Dette skaper praktiske problemer og oppleves som sosialt vanskelig. Tidlig innsats og mer systematisk oppfølging av elevene i grunnskolen vil sikre at færre forlater grunnskolen uten disse grunnleggende ferdighetene. I dag er det imidlertid behov for å gi flere voksne som av ulike årsaker ikke lyktes i grunnskolen, mulighet til å ta opplæring. Det må legges bedre til rette for at voksne som har behov for det, skal kunne tilegne seg nødvendige grunnleggende ferdigheter. (ibid.:40).*

Et satsingsområde med henvisning til Kompetansereformen er bedre ordninger for realkompetansevurdering:

*Den kompetansen den enkelte opparbeider seg gjennom arbeidsliv og deltakelse i frivillig arbeid, skal verdsettes. Regjeringen ønsker derfor å styrke systemet for realkompetansevurdering på alle nivåer. (ibid.:6).*

## 5.2 Livslang læring som utdanningspolitisk begrep – et diakront perspektiv

På bakgrunn av den synkrone tilnærmingen til de tre stortingsmeldingene analyseres begrepet livslang læring her i et diakront perspektiv. Fokus i fremstillingen er på hvordan begrepet livslang læring har endret seg over tid med utgangspunkt i de tre tekstene, og om meldingene reflekterer de internasjonale organisasjonenes programbeskrivelser og definisjoner av livslang læring.

### Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) *Kompetansereformen*

Meldingens synsvinkel er ikke forankret i utdanningssektoren, men i arbeidslivets utfordringer og behov (Grepperud et al. 2010). Reformen skulle omfatte alle voksne i og utenfor arbeidsmarkedet, den skulle ha et bredt og langsiktig perspektiv, og den skulle gjennomføres som en prosess hvor både arbeidsgivere, arbeidstakere og det offentlige måtte bidra aktivt. Grunnutdanning og etterutdanning skulle sammen legge grunnlaget for et ”kompetanseløft”. I tillegg til å styrke den arbeidsrelevante kompetansen var målet vel så mye å styrke den enkeltes livskompetanse og bidra til en mer rettferdig fordeling av utdanningsgodene (Grepperud 2011).

”Kompetanse” er et gjennomgående begrep og meldingen legger til grunn en bred forståelse av begrepet som favner både en samfunnsmessig og en individuell dimensjon:

*Kompetanse er den viktigste enkeltfaktor for den videre utvikling av nærings- og arbeidsliv i Norge, og dermed også for utviklingen av velferdssamfunnet. Oppdatert kompetanse er nødvendig for bedriftens konkurranseevne, og for at den enkelte skal ha den kompetansen arbeidsmarkedet etterspør. (St.meld. nr. 42 1997–1998:10).*

Det langsiktige og individorienterte utviklingsperspektivet kommer frem i visjonen som innleder meldingen<sup>11</sup>, der det presiseres at reformen ikke bare skal rettes inn mot arbeidslivets kortsiktige og umiddelbare kunnskapsbehov, men like mye mot individet selv: ”Det er med arbeidslivet og enkeltmennesket i fokus at en kompetansereform skal bringe det norske samfunnet videre framover – forhåpentligvis også til beste for det internasjonale samfunnet.” (ibid.:3). Reformen skal på den ene siden legge til rette for at arbeidslivet får den kompetansen som er nødvendig for en videre positiv utvikling. Dette skal skje i et samarbeid

---

<sup>11</sup> Visjonen finnes kun i den trykte utgaven, ikke i nettversjonen.

mellom arbeidslivet, offentlige myndigheter og andre utdanningstilbydere. På den andre siden er mennesket i sentrum for et godt fungerende arbeidsliv og må ses som et mål for reformen fordi ”Mennesket er ikke bare hjerne og hender. Det er også følelser, verdier, ånd og samkvem.” (ibid.:3).

Livslang læring beskrives både som et mål og en forutsetning for en positiv samfunnsutvikling. For å lykkes må samfunnet sørge for strukturer som legger til rette for livslang læring:

*Den livslange kompetansebyggingen kan ikke lenger overlates til tilfeldighetene. (...) den livslange læringen må gjennomtenkes, systematiseres og integreres i måten å planlegge og organisere hele landets opplæringsvirksomhet på. Om en slik mobilisering for livslang læring skal lykkes, må den bygge videre på det brede engasjementet for læring som preger det norske samfunnet. (ibid.:12).*

Kompetanseutviklingstiltak skal rettes inn mot de voksne for å motvirke ”kompetanskløften” som har oppstått. Meldingen legger vekt på sammenhengen mellom utdanning og andre kompetanseutviklingstiltak:

*Grunnutdanning fra grunnskole til og med høyeste nivå i høgre utdanning må ses i sammenheng med den samlede kompetanseoppbyggingen. I et livslangt læringsperspektiv - der kompetanseutvikling vil måtte foregå nærmest kontinuerlig - vil en god grunnutdanning i stor grad måtte være basis for videre læring. Grunnutdanning og etterutdanning ses derfor som komplementære størrelser som til sammen utgjør det hele som må til for et langsiktig kompetanseløft. (ibid.:62).*

### **Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) Og ingen sto igjen ... Tidlig innsats for livslang læring**

Hovedtemaet i Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring er hvordan utdanningssystemet i større grad skal bidra til sosial utjevning og redusere forskjellene i samfunnet ved å sørge for at alle får et godt grunnlag for livslang læring. Målet med utdanningspolitikken er å minske klaseskillene, redusere den økonomiske skjevfordelingen og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering.

Begrepet læringspotensial er et signalord i meldingen, og utdanningssystemet tilskrives et stort ansvar for at barn og unge får tatt ut sitt potensial for læring. Det fremheves at alle mennesker har et potensial for læring som må komme den enkelte og samfunnet best mulig til nytte. Utdanningssystemet skal tidligst mulig hjelpe, stimulere, veilede og motivere den



enkelte til å strekke seg lengst mulig for å realisere sitt læringspotensial, og alle skal ha like muligheter til å utvikle seg selv og sine evner. Det er først og fremst den tidlige innsatsen i førskolealder og grunnskolen som er tema i teksten. Dette begrunnes med at grunnlaget for læring legges tidlig.

Der begrepene læringspotensial og livslang læring knyttes til voksne, er det voksne med svake grunnleggende ferdigheter som er tema. Denne målgruppen skal gis mulighet til å videreutvikle og fornye sin kompetanse, enten innenfor utdanningssystemet eller i arbeidslivet.

En forutsetning for vekst og nyskaping i den kunnskapsbaserte økonomien er at *”hele befolkningens talenter og kompetanser utnyttes”* (ibid.:11). Utnyttelse av *”hele befolkningens talenter”* har imidlertid først og fremst referanser til målet om å redusere frafallet fra opplæringen. *”Utnyttelse av kompetanse”* og *”læringspotensial”* for voksne omtales i forbindelse med styrking av grunnleggende ferdigheter.

Meldingen legger til grunn at *”god tilgang, kvalitet og sammenheng i utdannings- og kompetansesystemet kommer alle barn, unge og voksne til gode, men at det har særlig stor betydning for grupper og individer som står i fare for å ikke lykkes i utdanningssystemet.”* (ibid.:11). Kompetansebegrepet som brukes, defineres vidt og omfatter både sosial, kulturell, etisk og demokratisk kompetanse.

Sammenlignet med Stortingsmelding 42 (1997–1998) er det en endring både i begrepsbruk og begrepsinnhold i Stortingsmelding 16 (2006–2007). Mens den første meldingen knyttet livslang læring til *”voksnes læring”* og *”kompetanseutvikling for alle”* gjennom hele livet, knyttes livslang læring i denne meldingen først og fremst til innsats i førskole- og skolealder og til skolens ansvar for at alle elever får tatt ut sitt *”læringspotensial”*.

### **Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) Utdanningslinja**

Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja* presenterer seg som en melding som *”omhandler helheten i samfunnets kompetansebehov og drøfter hvordan strategiske utfordringer i møte med disse skal håndteres”* (St.meld. nr. 44 2008–2009:6). Kunnskap skal bane vei både gjennom den aktuelle finanskrisen og for en videreutvikling av Norge som velferdssamfunn i fremtiden, og regjeringen vil *”styrke utdanningssystemets evne til å motvirke sosiale forskjeller”* (ibid.:5).

Et hovedtema i meldingen er livslang læring som *”et premiss for å lykkes med arbeidslinja i norsk velferdspolitik”* (ibid.:8). Befolkningens kompetanse omtales som den viktigste faktoren for vekst, og for å møte samfunnets og den enkeltes kompetansebehov må ferdighets- og utdanningsnivået i befolkningen styrkes. Flere må fullføre utdanning for å komme i arbeid og ha et trygt ståsted i arbeidslivet, og tidlig innsats er en hovedstrategi for å sikre alle en god utdanning. Utdanning omtales også som et velferdsgode i seg selv som bidrar til *”å fremme demokratisk deltakelse, utvikle og ivareta kulturelle ferdigheter og bidra til opplevelse og mening for den enkelte.”* (ibid.:40). Disse verdiene fremheves også når det gjelder voksenopplæring.

Et annet gjennomgående tema i meldingen er grunnleggende ferdigheter som har en fremtredende plass i teksten. Begrepet er brukt til sammen 44 ganger. 26 av forekomstene finnes i kapittel 3 som omhandler kompetanseutvikling og livslang læring. Gode grunnleggende ferdigheter forebygger frafall og bidrar til inkludering og deltakelse i arbeidslivet, noe som omtales som en forutsetning for den livslange læringen.

Grunnleggende ferdigheter omtales flere steder i sammenheng med voksnes læring: *”Det må legges bedre til rette for at voksne som har behov for det, skal kunne tilegne seg nødvendige grunnleggende ferdigheter”* (ibid.:40). Målgruppen omtales som et satsingsområde innenfor voksnes læring:

*Regjeringen vil spesielt satse på den gruppen voksne som i dag mangler grunnleggende ferdigheter og som ikke har gjennomført videregående opplæring, gjennom å styrke rettighetene til opplæring og utvikle et fleksibelt system som ivaretar de voksnes behov for å kunne kombinere opplæring med arbeid og familieliv.* (ibid.:9)

Jeg tolker dette slik at kompetanseutviklingen først og fremst skal skje innenfor arbeidslivets rammer. Samtidig gis det uttrykk for et ønske om å styrke voksnes muligheter til læring utover opplæring i grunnleggende ferdigheter: *”muligheter til kompetanseutvikling er en forutsetning for å gi levedyktige arbeidsplasser og mulighet til å omstille seg i et omskiftelig arbeidsliv”* (ibid.:8), og *”Behovet for å oppdatere kompetanse og tilegne seg ny kunnskap er imidlertid viktig for alle voksne, uavhengig av utdanningsnivå. Det må derfor legges til rette for at det blir utviklet gode og fleksible etter- og videreutdanningstilbud og for læring i arbeidslivet.”* (ibid.:40). Meldingen erkjenner følgelig at voksnes deltakelse i formell opplæring er lavere enn ønsket, til tross for Kompetansereformen *”som brakte Norge i front i den internasjonale utviklingen innenfor livslang læring.”* (ibid.:40). Matteus-effekten, som

også ble omtalt i Stortingsmelding nr. 42 (1997–1998) gjør seg fortsatt gjeldende:

*”Erfaringene fra reformen viser imidlertid at innføring av rettigheter ikke har vært nok til å øke voksnes deltakelse i grunnopplæringen i særlig grad. På universitets- og høghskolenivå har antallet voksne studenter økt.”* (ibid.:40). Sitatene kan tyde på et politisk ønske om også å styrke den kompetansegivende voksenopplæringen, men kompetanseutvikling knyttes nå først og fremst til læring i arbeidslivet og grunnskole.

Bedre informasjon om grunnskoletilbud for voksne og satsing på opplæring i arbeidslivet er tiltak som skal stimulere til økt deltakelse blant de med lavest utdanning. En eventuell lovendring for å utvide retten til videregående opplæring for voksne skal vurderes:

*Departementet vil vurdere om loven bør endres slik at voksne over 25 år som ikke tidligere har bestått videregående opplæring, får rett til slik opplæring.”* (ibid.:51), men det ligger ingen ytterligere signaler i meldingen om en slik endring.

Det legges vekt på et systemisk perspektiv for å møte kompetanseutfordringene og oppfordres til økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet og til samhandling på tvers av politikkområder siden *”samspillet mellom sektorene er en forutsetning for å få til en kompetansepolitikk som er til den enkeltes og samfunnets beste”* (ibid.:44). Et eksempel på dette er omtalen av forholdet mellom utdannings- og arbeidsmarkedssektoren: *”Prinsippene for arbeidsdelingen mellom utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken er basert på ulike samfunnsoppdrag og ulike målgrupper. I noen tilfeller er imidlertid målgruppene de samme. Dette gjelder særlig arbeidsledige med lav utdanning.”* (...) *”Regjeringen mener derfor at det er viktig at arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring gis best mulig tilbud innenfor regelverket.”* En strategisk tilnærming for å imøtekomme dette behovet, er å *”vurdere om en innenfor regelverket og gjeldende ressursrammer i større grad kan stimulere til at opplæringstilbud kan utvikles slik at de bedre møter de voksnes behov (...)* (ibid.:55).” Dette skal skje i et samarbeid mellom KD og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Innvandrerens skoleprestasjoner, deltakelse og gjennomføring i videregående opplæring er omtalt, men kompetanse- og utdanningsbehov i den voksne innvandrerbefolkningen er ikke tatt opp som eget tema.

Et ord som særlig peker seg ut på grunn av høy frekvens er ”arbeid”, hyppig brukt i ordkombinasjonene ”arbeidsliv” og ”arbeidsmarked”. Disse ordene forekommer 611 ganger i

teksten som er på 98 sider og tyder på at utdanningspolitikken ses i sammenheng med arbeidsmarkedspolitikken. Til sammenligning inneholder Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) 216 forekomster av det samme ordet på 108 sider.

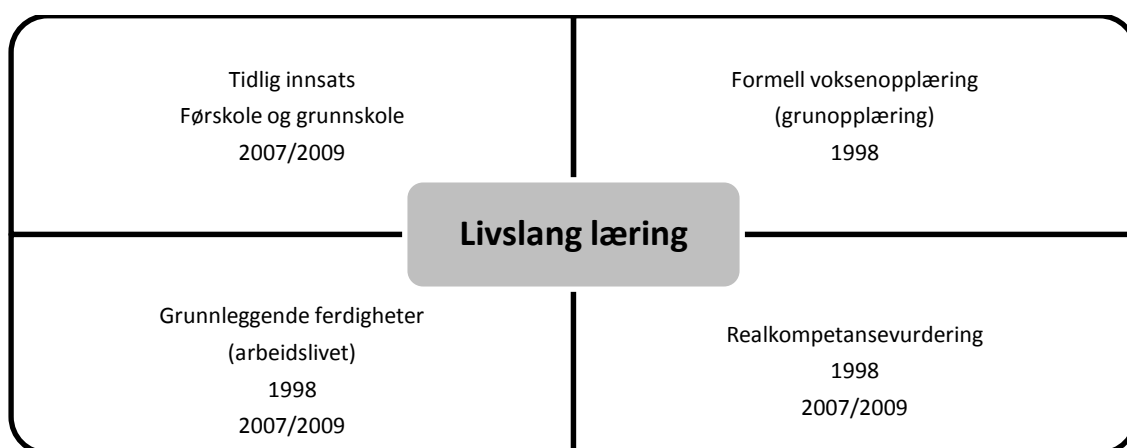
## 5.3 Oppsummering av funn fra analysen

Med utgangspunkt i analysen av Stortingsmeldingene synes det klart at norske myndigheter i stor grad tilpasser seg de internasjonale organisasjonenes semantikk for livslang læring. Både OECDs, EUs begrepsbruk i strategiene fra 1996 er i stor grad tatt opp i Stortingsmelding 42 (1997–1998), og definisjonen av livslang læring er innarbeidet. Opplæring og utdanning for voksne er først og fremst begrunnet med samfunnets og arbeidslivets kompetansebehov som følge av overgangen til ”kunnskapsøkonomien”, men også UNESCOs fokus på å ivareta individets behov, både i form av opplæring i arbeidslivet og utdanning, er betont. Det humanistiske synet på voksnes læring, er særlig uttrykt i visjonen, der det refereres til at reformen skal gjelde ”hele mennesket”. Dette synet kan også ses i sammenheng med forslaget om å innføre en lovfestet rett til grunnopplæring for voksne. Utdanning beskrives som en verdi i seg selv, og det er et mål å legge til rette for at voksne skal kunne ta utdanning med et langsiktig perspektiv. Meldingen legger også vekt på det systemiske perspektivet som organisasjonene oppfordrer til. Livslang læring skal realiseres i en tett kobling mellom utdannings- og arbeidsmarkedspolitik og på tvers av etablerte sektorgrenser, og det fremheves at det er behov for en reorganisering. Utvikling av gode systemer for realkompetansevurdering er vektlagt som et sentralt virkemiddel for kompetanseheving.

Stortingsmelding 16 (2006–2007) og Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) knytter først og fremst livslang læring til forebygging i form av innsats i tidlig alder. Målene for voksnes læring dreier seg i stor grad om livslang læring som kompensatorisk tiltak i form av å styrke grunnleggende ferdigheter hos de som har behov for det. Dette skal fortrinnsvis skje i tilknytning til arbeidslivet. Utsatte grupper utenfor arbeidslivet, skal stimuleres til å ta opplæring i grunnleggende ferdigheter i grunnskole for voksne. Meldingen vil følge opp og styrke systemet for realkompetansevurdering som en del av livslang læring for voksne, men erkjenner at det er et stort behov for bedre informasjon om voksnes rettigheter til opplæring og til bedre samordning av opplæringstilbudene for voksne innenfor utdanningssystemet. Livslang læring i betydningen voksenopplæring i et mer langsiktig perspektiv, basert på den enkeltes opplevde behov for kompetanseutvikling, fremstår som et lavt prioritert område.

Både arbeidslivets og velferdsstatens behov er gjennomgående temaer i Stortingsmelding 44 (2008–2009). Temaene kulturell og menneskelig utvikling, demokratisk deltakelse, selvfølelse og identitet, som innledningsvis er betegnet som viktige, er imidlertid i liten grad fulgt opp og utdypet. Temaet styrking av grunnleggende ferdigheter hos voksne er videreført i meldingen, og bekymringene fra de tidligere meldingene går igjen også i denne meldingen. For mange voksne har svake grunnleggende ferdigheter, deltakelsen i grunnskole for voksne er for lav, og mange risikerer å bli utstøtt fra arbeidsmarkedet. Arbeidslivet omtales som en viktig læringsarena, særlig på området grunnleggende ferdigheter, og regjeringen ønsker gjennom økonomiske incentiver å stimulere til at flere får tilbud om slik opplæring. Livslang læring for voksne synes dermed først og fremst å være knyttet til læring som kompensatorisk tiltak. Det vises til at regjeringen vil vurdere en lovendring for å utvide retten til videregående opplæring for voksne, men dette er ikke utdypet, og meldingen inneholder ingen konkrete forslag om en slik endring.

Funnene fra analysen oppsummeres i figur 3 som illustrerer hvilke betydninger av begrepet livslang læring i det internasjonale nivået som har fått størst oppmerksomhet i stortingsmeldingene på ulike tidspunkter. I 1998 var det stort trykk på å styrke voksnes tilgang til formell voksenopplæring, realkompetansevurdering og grunnleggende ferdigheter. I de to neste meldingene er fokus forskjøvet til forebygging i tidlig alder. Oppmerksomheten om realkompetansevurdering og grunnleggende ferdigheter er de to dimensjonene som har holdt seg stabile.



Figur 3: Strategier for livslang læring (Forfatterens modell)

De to meldingene reflekterer i stor grad EUs og OECD strategier fra årtusenskiftet. Semantikken ligger nær opp til organisasjonen programmer, men vekten på grunnleggende

ferdigheter, sosial samhörighet og forbygging i tidlig alder er dominerende.

Utdanningsmuligheter for voksne er mindre vektlagt enn på det internasjonale området. På det området viser meldingene til at voksnes rettigheter er ivaretatt med Kompetansereformen, og selv om det erkjennes at målet ikke er nådd, synes ikke meldingene å følge de internasjonale organisasjonene når det gjelder voksenopplæring. Et påfallende trekk ved alle meldingene er at de i liten grad drøfter spørsmål knyttet til voksne innvandreres behov for kompetanseutvikling, utover å slå fast at reformen ”*må bidra til at innvandrernes kompetanse utvikles og utnyttes*” (St.meld. nr. 42 1997–1998:13) samt en omtale av hvilken betydning rettighetsfesting av grunnopplæring vil ha, også for innvandrere.

## 5.4 Styring av voksnes læring

Voksnes rettigheter til opplæring er styrt av flere politikkområder og regulert av ulike sektormyndigheter. Her gis en kortfattet presentasjon av sentrale regelverk, bestemmelser og finansieringsordninger som gjelder voksnes læring. Hensikten er å få et grunnlag for å vurdere hvordan politikkkutformingene er nedfelt i styringsstrukturer og -tiltak.

I tillegg til ordningene som beskrives her, finnes det også andre programmer som er innrettet mot voksnes læring, som kvalifiseringsprogrammet og ny sjanse som forvaltes av Nav. Et nytt program med betegnelsen ”Jobbsjansen” er også foreslått innført fra 2013. Disse ordningene vurderes imidlertid som mer perifere for oppgavens problemstilling og blir derfor ikke omtalt nærmere her.

### Opplæringsloven kapittel 4A – opplæring spesielt organisert for voksne

Med Kompetansereformen i 2000 fikk voksne en lovfestet rett til grunnskole, spesialundervisning på grunnskolens område og videregående opplæring for voksne. Grunnopplæringen for voksne er regulert i et eget kapittel, 4-A, i opplæringsloven. Loven er KDs ansvarsområde og forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Tilbud om grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne er et kommunalt ansvar, mens fylkeskommunen har ansvar for tilbudene om voksenopplæring på videregående opplærings nivå. Av bestemmelsene i kapitlet følger at opplæringen skal tilpasses den enkeltes behov. Et tilleggskrav er at søker har lovlig opphold i Norge. Skoleeier har ikke anledning til å stille krav om norskferdigheter for inntak til grunnopplæringen.

Etter § 4A-1 har voksne over opplæringspliktig alder som trenger grunnskoleopplæring, rett til slik opplæring, forutsatt at de ikke har rett til videregående opplæring etter § 3.1, som regulerer den såkalte "ungdomsretten". Retten til spesialundervisning på grunnskolens område er regulert i § 4A-2 og gjelder voksne som ikke har, eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet for voksne. Retten til videregående opplæring for voksne etter § 4A-3 gjelder voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring. Retten til videregående opplæring omfatter opprinneligvoksne født før 1.1.1978. I 2008 ble retten utvidet til å gjelde fra det året den voksne fyller 25 år. Voksne som har rett til videregående opplæring, har også rett til vurdering av sin realkompetanse. Personer som ikke har rett til videregående opplæring, skal få vurdert realkompetansen sin dersom de blir henvist av kommunen eller Nav (Opplæringslova 2012).

Vilkårene i § 4-A3 om at retten gjelder voksne over 25 år som ikke har fullført videregående opplæring, innebærer en del begrensninger. Personer som tidligere har *fullført, men ikke bestått* videregående opplæring, har ikke rett til opplæring for voksne. Bestemmelsen skal tolkes slik at personer som har fullført videregående opplæring i utlandet, heller ikke har rett til videregående opplæring for voksne, selv om opplæringen de har gjennomgått, ikke tilfredsstiller kravene til studie- eller yrkeskompetanse i Norge. (Utdanningsdirektoratet 2011c). I de fleste land i verden utgjør grunnopplæringen 11–12 år, mens kravet for generell studiekompetanse i Norge er 13 år. Innvandrere med denne utdanningsbakgrunnen har følgelig ikke rett til videregående opplæring for voksne, til tross for at omfanget er for lite til å kvalifisere for opptak til høyere utdanning. Det følger av regelen at de som har en påbegynt eller fullført høyere utdanning fra utlandet, heller ikke har rett til videregående opplæring for voksne for å omskolere seg til et annet yrke. Innvandrere med godkjent studiekompetanse som har behov for opplæring i fagene norsk og engelsk i videregående opplæring for å oppfylle språkkravet i opptaksforskriften for høyere utdanning, er følgelig heller ikke omfattet av retten til opplæring. Vilkåret om at videregående opplæring ikke må være fullført, utelukker også personer med norsk utdanningsbakgrunn som har fullført, men ikke bestått, opplæringen<sup>12</sup>

*Alderskriteriet* innebærer at unge voksne under 25 år som har brukt opp den såkalte ungdomsretten uten å oppnå vitnemål eller fagbrev, ikke har rett til opplæring før det året de

---

<sup>12</sup> Dette gjelder personer som har fått karakteren 1 eller 0 i ett eller flere fag.

fyller 25 år. Begrensningen ble satt for å hindre at voksenopplæringen skulle fremstå som et attraktivt alternativ for ungdom som manglet motivasjon for å fullføre opplæringen.

Fylkeskommunen har plikt til å ha et tilbud også til personer uten opplæringsrett, men det er ikke presisert hvor stort omfanget av et slikt tilbud må være. I prinsippet er det tilstrekkelig at én søker får tilbud for å oppfylle bestemmelsen<sup>13</sup>.

## Introduksjonsloven

Introduksjonsloven ligger under ansvarsområdet til Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) og regulerer nyankomne innvandreres rett og/eller plikt til introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Loven forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), mens Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk har ansvar for det faglige og pedagogiske innholdet i opplæringen. Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere 2012 er en forskrift til introduksjonsloven og er styringsdokumentet for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Ansvaret for å organisere tilbudene ligger til kommunene.

Formålet med introduksjonsloven er ”å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.”

(Introduksjonsloven 2012). Introduksjonsprogrammet er et toårig kvalifiseringsprogram som skal bidra til rask overgang til arbeid eller videre utdanning. Hovedelementene i programmet er opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller arbeid. Rett og plikt til å delta programmet gjelder for innvandrere mellom 18 og 55 år som har fått opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov og deres familiemedlemmer og med behov for grunnleggende kvalifisering.

Personkretsen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap er videre enn for introduksjonsprogrammet. Fra 1.1.2012 har personer som har både rett og plikt til opplæring<sup>14</sup>, en lovfestet rett og plikt til å gjennomføre 600 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ytterligere 2 400 timer opplæring kan gis ved behov. Personer med oppholdsvedtak før denne datoen har rett og/eller plikt til 300 timer. Maksimumsgrensen på inntil 3000 timer gjelder også for disse. Innvandrergupper som faller utenfor retten til gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er blant annet personer med opphold etter EØS-

---

<sup>13</sup> Opplyst på regelverkssamling om voksnes rett til opplæring i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus 29.11.2010

<sup>14</sup> Gjelder personer som får vedtak om opphold etter 1.1.2012.



/EFTA-regelverket og arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området. Det samme gjelder personer som fikk oppholdstillatelse før 1.9.2005. (For detaljert oversikt over regelverket, se vedlegg 2.).

## **Universitets- og høyskoleloven**

Universitets- og høyskoleloven regulerer høyere utdanning og er Kunnskapsdepartementets ansvarsområde. Til forskjell fra grunnopplæringen inneholder ikke styringsstrukturen for høyere utdanning noe direktoratsnivå. Universitets- og høyskolerådet er et samarbeidsorgan mellom KS og universitets- og høyskolesektoren som skal *”bidra til utvikling av Norge som en kunnskapsnasjon (...), være en premissleverandør til Storting og regjering og en viktig utdannings- og forskningspolitisk aktør”* (Universitets- og høyskolerådet 2012). Det innebærer at sektoren har en større grad av autonomi enn utdanningssektoren for øvrig. Universitetene og høyskolene er i utgangspunktet faglig uavhengige og fastsetter selv sine studieplaner og det faglige innholdet i utdanningene, men nasjonale rammeplaner gjelder for en rekke profesjonsutdanninger.

## **Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)**

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er regulert i arbeidsmarkedsloven og ligger under Arbeidsdepartementets ansvarsområde. Loven forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og opplæringen tilbys av arbeidsmarkedsmyndighetene i samarbeid med utdanningsmyndighetene. Kursene er ikke en del av den formaliserte grunnopplæringen og gjennomføres av ulike aktører som videregående skoler, ressursentra, studieforbund eller private tilbydere. Virksomheten fullfinansieres av staten.

## **Voksenopplæringsloven**

Voksenopplæringsloven regulerer studieforbundenes virksomhet, den såkalte tredje sektor. I Norge finnes det i dag 20 godkjente studieforbund med over 400 medlemsorganisasjoner som tilbyr ikke-formell opplæring som ligger utenfor den ordinære utdanningssektoren. Studieforbundene tilbyr også formell kompetansegivende utdanning mot betaling, som alternativ til de offentlige utdanningstilbudene. En stor del av voksnes læring foregår i regi av studieforbundene og fører ikke til formell kompetanse.

## **Læring i arbeidslivet**

I Norge er arbeidslivet en viktig arena for voksnes læring. Hoveddelen av voksnes læringsaktiviteter i arbeidslivet er initiert og finansiert av virksomhetene selv og består av kortvarige jobbrelaterte opplæringstiltak (Dæhlen & Nyen 2009). Gjennom Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) har virksomheter mulighet til å søke om tilskudd til opplæringstiltak for å styrke ansattes grunnleggende ferdigheter, det vil si lesing, skriving, regning og bruk av ikt. Siden programmet ble opprettet i 2006 har til sammen 230 virksomheter fått 65 millioner i støtte. Målet med satsingen er å forebygge utstøting fra arbeidslivet hos utsatte grupper (Kunnskapsdepartementet 2012c).

## 6 Drøfting

I dette kapitlet drøftes oppgavens problemstilling, det vil si *hvordan livslang læring som visjon og begrep kommer til uttrykk i internasjonal og nasjonal politikkutforming, og på hvilken måte livslang læring nedfelles i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring på nasjonalt nivå*. Problemstillinger og funn drøftes i lys av teorier om internasjonal normspredning som utgjør oppgavens teoretiske rammeverk.

Kapitlet har fem deler. De første to delene dreier seg om forskningsspørsmål én og to, det vil si *1) hvordan livslang læring tematiseres i internasjonale utdanningspolitiske dokumenter* og *2) hvordan livslang læring som utdannings- og kompetansepolitisk strategi kommer til uttrykk i form av begrunnelser og mål i tekster som er sentrale for nasjonal politikkutforming*. Denne drøftingen tar utgangspunkt i funn fra analysene i kapittel fire og fem. Del tre dreier seg om oppgavens tredje forskningsspørsmål; *3) hvordan visjonen om livslang læring nedfelles i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring*. I del fire drøftes det siste forskningsspørsmålet, det vil si *4) om dagens systemer for voksnes læring støtter opp under visjoner om livslang læring, slik de er nedfelt i sentrale politiske tekster*. I den femte delen følger en oppsummering.

### 6.1 Livslang læring som internasjonal norm

Kapittel fire dreide seg om hvordan livslang læring er tematisert i utdanningspolitiske dokumenter fra de internasjonale organisasjonene som har vært drivende for utviklingen av livslang læring som internasjonalt begrep. Jeg var interessert i å avdekke hvordan livslang læring har blitt formet og utviklet som begrep og politikkområde på internasjonalt nivå, og om begrepsbruken er preget av en felles visjon. Dette har betydning for hvorvidt nasjonale myndigheter stilles overfor ensartede strategier slik de utformes gjennom programmene i ulike perioder, eller om forventningene varierer organisasjonene imellom.

Gjennom analysen av tekstene fant jeg at begrepsbruken for livslang læring har endret seg i de tre periodene jeg har brukt som strukturerende prinsipp. I den tidlige fasen på 1960–1970-tallet var det relativt stor variasjon i organisasjonenes begrepsbruk. Idégrunnlaget hadde imidlertid mange fellestrekk og dreide seg først og fremst om at voksne skulle ha mulighet til utdanning gjennom hele livet. Fra 1996 fremstår semantikken i programmene som mer

samordnet. Den retoriske kraften i budskapet om livslang læring styrkes ytterligere i den neste fasen fra årtusenskiftet, og EU inntar da en pådriverrolle for å spre en felles europeisk politikk for livslang læring. EU følger i stor grad opp OECDs strategier og semantikk, og de to organisasjonene opptrer med godt koordinerte strategier for livslang læring.

På det semantiske planet peker de strategiske målene for livslang læring i ulike retninger. Analysen av meldingene avdekket fire hoveddimensjoner av begrepet; livslang læring som *forebyggende tiltak* i tidlig alder, som *kompensatorisk tiltak*, først og fremst gjennom styrking av grunnleggende ferdigheter hos voksne, som mulighet for *verdsetting av realkompetanse* hos voksne og livslang læring som *utdanning* gjennom hele livet. I tillegg synes begrepet å romme holdningsdimensjoner som kommer til uttrykk gjennom begreper som ”aktivt medborgerskap”, ”sosial samhörighet” og ”selvrealisering”. Disse er ikke knyttet til tiltak, men har karakter av visjonære og ideelle holdningsmål. Nasjonale myndigheter må følgelig tolke og velge ut områder og mål, for så å tilpasse disse etter nasjonale prioriteringer og til nasjonale styringsstrukturer.

### **Diskursiv spredning av livslang læring som politisk strategi**

I tillegg til at begrepsbruk og argumentasjon i dokumentene fra EU og OECD fra 1996 i stor grad har vært sammenfallende, har det også for en stor del vært samsvar i organisasjonenes virkemiddelbruk. Jakobi (2009a) har analysert organisasjonenes aktiviteter på området livslang læring og finner mange tilfeller av parallelle aktiviteter. Aktiviteter i OECD har bidratt til spredning av livslang læring i EU-landene, og EUs medlemsstater har stilt krav om fremtidig samarbeid med andre organisasjoner som OECD, UNESCO og Europarådet. Jakobi kategoriserer virkemidlene etter funksjon og sier at diskursiv spredning først og fremst fungerer for å etablere ideer, mens standardsetting gir forventning om atferd. Dette skillet kan knyttes til begrepene holdningsmål og handlingsmål.

Utstrakt bruk av diskursiv spredning er et kjennetegn for både OECD, EU og UNESCOs arbeidsmåter. Spredningen foregår i form av strategidokumenter, rapporter og andre politiske tekster og spres gjennom konferanser, møter og andre arrangementer (Jakobi 2009a, 2009b, 2012). For EUs vedkommende er prosjekter og partnerskap også en viktig arena for spredning. Den diskursive spredningen foregår også ved hjelp av indikatorsystemer og ”benchmarking” det vil si referanse- eller styringsmål. I denne sammenhengen er datainnsamling og analyser sentrale styringsmidler. EU innhenter data gjennom systemet

Eurostat for å sammenligne landene i regionen, og OECD gjennom indikatorsystemet INES, som publiserer utdanningsdata om blant annet ressursbruk, tilgang til og deltakelse i utdanning, læringsutbytte og læringsmiljø for medlemsland og partnerland for (OECD 2012c). Disse mekanismene bidrar til å spre og forankre den politiske agendaen for livslang læring til nasjonalt nivå og gir også mulighet til å utøve kontroll. Gjennom Lisboastrategien og Den åpne koordineringsmetoden OMC har EU fått et formelt styringsverktøy for politikkutvikling som skal bidra til konvergens og økt integrasjon også på utdanningsområdet. Virkemidlene skal sikre en mer sammenhengende retning på strategien og en mer effektiv overvåkning av utviklingen (European Commission 2000a).

Jacobsson (2004) har undersøkt den diskursive styringen for arbeidsmarkedspolitikken innenfor rammen av OMC og har identifisert følgende slike styringsmekanismer: felles språkbruk i form av nøkkelbegreper og diskurs, utvikling av felles klassifisering og operasjonaliseringer (indikatorer), oppbygging av en felles kunnskapsbase (innbefattet innsamling og standardisering av data), strategisk bruk av sammenligninger og evalueringer, systematisk publisering og spredning av kunnskap og evaluering av resultater. Jacobsson understreker at disse mekanismene i seg selv ikke er enestående for OMC, men at det, i den grad de har effekt, er den systematiske bruken av virkemidlene som fører til endringer. Enhetlige problemdefinisjoner og syn på årsaksforhold er et gjennomgående trekk i strategidokumentene om livslang læring. Jacobsson viser til at felles vokabular og felles kognitiv referanseramme for å forstå og beskrive problemer gjør det lettere å formidle de politiske løsningene.

Norges internasjonale samarbeid på utdanningsområdet dekker ifølge KDs egen omtale områdene barnehage, grunnsopplæring og høyere utdanning (Kunnskapsdepartementet 2012b). Voksnes læring er imidlertid ikke angitt som et eget samarbeidsområde. I Tilstandsrapport om livslang læring (Kunnskapsdepartementet 2006b) blir OECD omtalt som en viktig faglig støttespiller i det norske arbeidet med livslang læring, og organisasjonens tilbakemeldinger beskrives som viktige for departementets arbeid. I statusrapport til EU-kommisjonen i 2005 uttaler regjeringen at den deler Lisboastrategiens syn på strategiske mål for utdanning og opplæring, og at disse målene indirekte utgjør en del av Norges politikk for utdanning og forskning (Ure 2007). Norge rapporterer også til EU om samsvaret mellom Norges mål og EUs politiske agenda for livslang læring, men EU-kommisjonene gir ingen skriftlig tilbakemelding på rapporteringen (ibid.). Gjennom OECDs årlige indikatorrapport på

utdanningsområdet, Education at a Glance, kan Norge sammenlikne ressursbruk, deltakelse og resultater på utdanningsområdet med andre land. Resultatene har betydning for departementets utforming av satsingsområder og tiltak.

Den koordinerte bruken av begreper, definisjoner og programmer kombinert med effektiv bruk av diskursiv spredning gjør at livslang læring i det internasjonale feltet i dag fremstår som en langt på vei ensartet visjon eller ”trend”. Gjennom bruk av en rekke koordinerende aktiviteter stiller de internasjonale organisasjonene også nasjonalstatene til ansvar for målene som blir satt. Dette gjelder i særlig grad for OECD og EU.

## **6.2 Livslang læring i nasjonal politikkutforming**

I kapittel fem analyserte jeg begrepsbruken i tre stortingsmeldinger for å undersøke hvordan begrepsbruk og -innhold i tekstene på det internasjonale nivået kommer til uttrykk på det nasjonale nivået. Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket for spredning av livslang læring som internasjonal norm dreier dette seg om hvorvidt visjonene og ideene om livslang læring spres som norm fra de internasjonale organisasjonene til nasjonalt nivå. Med henvisning til kapittelets forskningsspørsmål er jeg her opptatt av om det har foregått en *semantisk spredning* til de nasjonale politiske tekstene.

Analysen av stortingsmeldingene viste at begrepsbruken fra det internasjonale nivået i stor grad kommer til uttrykk i tekstene. Av naturlige grunner implementerer imidlertid ikke land uten videre konsepter som er utviklet andre steder. Internasjonale ideer, som livslang læring, blir dermed ikke overført til nasjonalt nivå som en teknisk prosess. Overføring er en prosess som krever tolkning og ”oversettelse” inn i den kulturelle og politiske konteksten i de respektive landene, og nasjonale myndigheter velger ut elementer etter hva som passer dem (Schuetze 2006:299).

Samlet sett gir tekstene uttrykk for et politisk mål å øke voksnes deltakelse i læringsaktiviteter, både innenfor det formelle utdanningssystemet og i arbeidslivet. Det er lagt stor vekt på arbeidslivet som læringsarena for opplæring i grunnleggende ferdigheter, men intensjonen med å lovfeste retten til grunnskole og videregående opplæring for voksne var også å stimulere til at flere skulle få mulighet til å heve sin kompetanse gjennom formell utdanning, til beste for den enkelte, arbeidslivet og samfunnet som helhet. Utdanning og kompetanse omtales som et virkemiddel for å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller, fremme

sysselsetting og bidra til demokratisk deltakelse og den enkeltes selvrealisering. Meldingene speiler dermed i hovedtrekk de internasjonale organisasjonenes holdningsnormer gjennom en nærmest identisk begrepsbruk.

De strategiske virkemidlene som skisseres i stortingsmeldingene, avspeiler også de anbefalte satsingsområdene i det internasjonale nivået, det vil si livslang læring som *forebygging* i tidlig alder, som *kompensatorisk tiltak* for voksne med svake grunnleggende ferdigheter, bedre systemer for *realkompetansevurdering* og mulighet for *livslang utdanning* og *livslang læring* basert på den enkeltes behov og ønsker. Funn fra min analyse av begrepenes konstruksjon tyder imidlertid på at vektleggingen av de fire strategiene varierer i de tre meldingene, og at fokus har dreid fra utdanning og opplæring for voksne i 1998 og over til innsats rettet mot barn og unge for å *legge et godt grunnlag for* livslang læring i de senere meldingene. Riktignok uttrykkes det flere steder i meldingene en ambisjon om at flere voksne skal delta i grunnskoleopplæring, men det er først og fremst grunnskolen som et virkemiddel for å styrke grunnleggende ferdigheter hos personer utenfor arbeidslivet som er vektlagt. Styrking av ordninger for vurdering av realkompetanse er et tema i alle meldingene, men videregående opplæring for voksne som virkemiddel for livslang læring er lite synlig som tema i de to senere meldingene. Både mål og begreper fra de internasjonale organisasjonene synes med andre ord å være nedfelt i de politiske tekstene på nasjonalt nivå, men analysen tyder på at formell kompetansegivende opplæring for voksne nedprioriteres på bekostning av forebyggende tiltak, og også i forhold til styrking av grunnleggende ferdigheter hos voksne.

## **6.3 Livslang læring og styringen av voksnes læring**

Oppgavens tredje forskningsspørsmål dreier seg om hvordan visjoner om livslang læring nedfelles i styringsstrukturer, -strategier og -tiltak for voksnes læring. Både OECDs forslag om handling i 2001 og EUs handlingsplan fra 2006 legger vekt på det systemiske perspektivet og oppfordrer til samarbeid med et bredt spekter av partnere på tvers av sektorer samt til omfordeling av ressurser. Dette understrekes også i de tre stortingsmeldingene som er analysert.

Tradisjonelt sett har utdanningspolitikk vært definert som et nasjonalt anliggende, sterkt knyttet til nasjonale tradisjoner og kultur. Uten noen overnasjonal legal myndighet på

utdanningsområdet må de internasjonale organisasjonene utøve indirekte innflytelse over nasjonal utdanningspolitikk ved hjelp av såkalt ”soft regulation” eller ”myk” styring. Innflytelsen er indirekte i den forstand at organisasjonene ikke har myndighet til å pålegge nasjonalstatene å rette seg etter politiske målsettinger. Samtidig utøver organisasjonene betydelig innflytelse når nasjonalstater først har innordnet seg politikken, jf. kapittel 6.2.

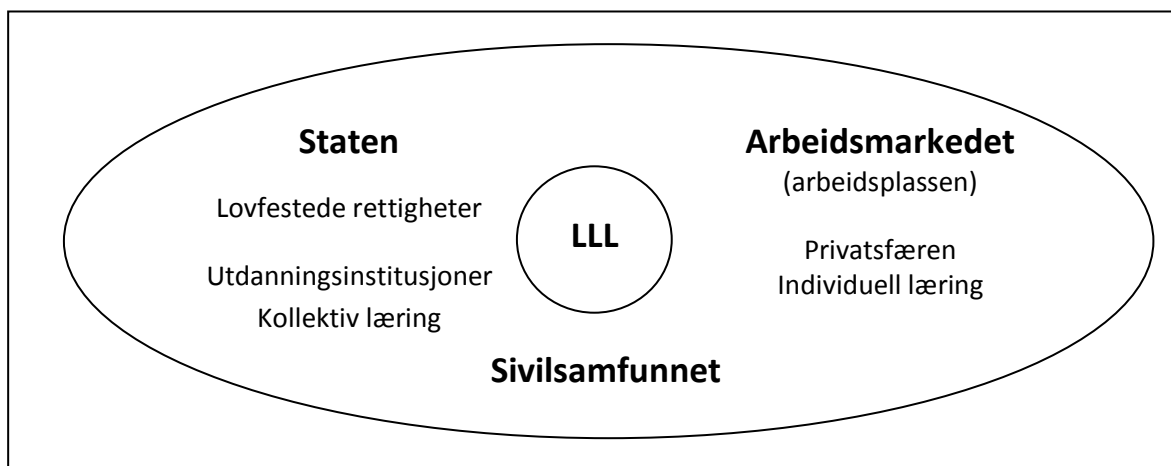
Finnemore og Sikkink (1998:893) viser til at internasjonale normer alltid blir filtrert gjennom nasjonale strukturer og nasjonale normer, og at denne prosessen kan gi variasjon i samsvaret mellom og fortolkningen av normene i de to feltene. I denne delen drøfter jeg hvordan livslang læring som internasjonale visjoner og mål blir filtrert gjennom nasjonale tradisjoner og rammer og kanalisert ned i eksisterende styringsstrukturer. Dette leder til en vurdering av hvilke utfordringer som oppstår når politikken for livslang læring skal inn i nasjonale rammer og departementale strukturer.

### **Nasjonale tradisjoner og rammer for livslang læring**

I Norge er både staten, arbeidslivet og sivilsamfunnet konstituerende elementer for utviklingen av politikken for livslang læring. Tradisjonelt har staten hatt en sterk posisjon i utforming av utdanningssystemet. Når det gjelder utforming av politikken for livslang læring, har partene i arbeidslivet vært en annen viktig faktor. LO og NHO ble i 1994 enige om et tillegg i hovedavtalene der det ble slått fast at etter- og videreutdanning var et felles ansvar for partene. Ifølge bestemmelsen skulle arbeidstakerne bidra økonomisk til opplæring på arbeidsplassen, og arbeidsgiver skulle ha ansvar for å organisere opplæring basert på bedriftens kompetansebehov (Ure 2007). Ure påpeker at rammeverket for Kompetansereformen lot seg implementere raskt fordi det var godt forankret blant partene på forhånd. Det ble imidlertid ikke etablert permanente samarbeidsformer for oppfølging i kjølvannet av reformen. Dette har ført til at etter- og videreutdanning i Kompetansereformen har vært gjenstand for svakere styring fra partenes side enn andre områder for opplæring i arbeidslivet, som lærlingeordningen. Staten har dermed fått et større ansvar for styring av reformen (ibid.).

En tredje drivkraft bak utvikling av politikken for livslang læring i Norge er sivilsamfunnet, den såkalte medborgerskapsdimensjonen. Tradisjonelt har studieforbund og folkehøyskoler spilt en viktig rolle innenfor voksenopplæring. I 2005 deltok nærmere 600 000 voksne på kurs i regi av studieforbundene (ibid.). De tre konstituerende arenaene er illustrert i figur 4.





Figur 4: Hovedtrekk ved livslang læring i Norge (Bearbeidet etter Ure 2007:19)

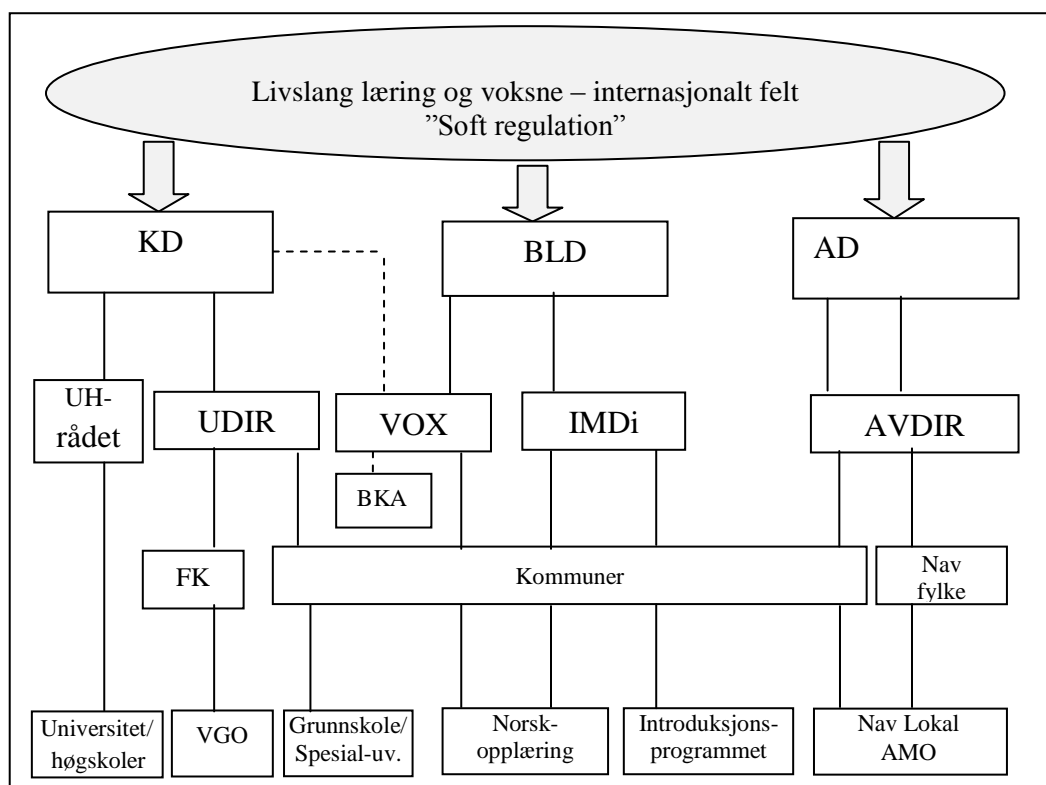
## Nasjonale styringsstrukturer for livslang læring

Som analysen av de politiske tekstene på internasjonalt og nasjonalt nivå viser, har politikken for livslang læring et bredt anlagt perspektiv. Den *livsvide* dimensjonen som ble tilført begrepet livslang læring rundt årtusenskiftet, innebærer at utdanningspolitikken ses i sammenheng med flere politikkområder. Strategier og mål for livslang læring berører både arbeidsmarkeds-, velferds-, og integreringspolitikken og er ikke lenger et anliggende for utdanningssektoren alene. Eierskapet til livslang læring må følgelig distribueres på flere politikkområder, og begrepet *Kompetansepolitikk* har blitt tatt i bruk som et overordnet begrep (For definisjon, se s. 15.). Denne kompleksiteten gir utfordringer for den nasjonale politikkutformingen. Visjoner og strategier for livslang læring i det internasjonale feltet må kanaliseres og filtreres inn i organisatoriske rammer og departementale strukturer og deretter bearbeides til nasjonal politikk. Begreper kan gis ulik mening i ulike felt, og forventningsrammene kan dermed bli annerledes i den nasjonale regulative strukturen enn i det internasjonale feltet.

I stortingsmeldingene som fulgte etter Kompetansereformen erkjennes det at det er behov for bedre samordning for å skape bedre sammenheng i opplæringstilbudene for voksne. Det er lagt vekt på at samspillet mellom politikkområdene er avgjørende for ”å få til en kompetansepolitikk som er til samfunnets og den enkeltes beste”. ”Økt samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner og arbeidslivet og godt samarbeid mellom de ulike aktørene og forvaltningsnivåene” nevnes som viktige faktorer for å lykkes med dette. (St.meld. nr. 44 2008–2009:9).

Vektleggingen av det systemiske perspektivet og nødvendigheten av å arbeide på tvers av sektorgrenser for å realisere målet om livslang læring tolkes som en ambisjon om å lykkes med en kompetansepolitikk som kan komme både arbeidslivet, samfunnet og den enkelte til gode. Signalet tolkes også som et ønske om og vilje til å endre etablerte strukturer og ordninger der det er hensiktsmessig og nødvendig for å bedre tilgangen til opplæring og utdanning for voksne. Det kan for eksempel dreie seg om bedre samordning mellom opplæringsløp, bedre tilgang til opplæring, opplæring bedre tilpasset voksnes behov og bedre informasjon om rettigheter og tilbud.

I det følgende gis en oversikt over de institusjonene og organisasjonene som skal ivareta de sektorielle interessene i det statlige feltet. Styringsstrukturen for den offentlig finansierte opplæringen for voksne per 2012 på sektor- og forvaltningsnivå er illustrert i figur 5. De heltrukne linjene markerer legal styring. Stiplet linje markerer økonomisk styring som ikke er lovregulert. Opplæring i regi av fagskoler og studieforbund er ikke vist i modellen. Det samme gjelder andre kvalifiseringsprogrammer i regi av Nav som ikke er en del av arbeidsmarkedsopplæringen (AMO). Læring i arbeidslivet uten statlig støtte vises heller ikke.



Figur 5: Forholdet mellom livslang læring på internasjonalt nivå og styring av offentlig regulert opplæring og utdanning for voksne per 2012. (Forkortelsen FK står for fylkeskommuner.) (Forfatterens modell).

Å realisere visjonen om livslang læring som kompetansepolitisk strategi i den etablerte nasjonale styringsstrukturen forutsetter en felles forståelse av overordnede mål og strategier, tilpasning, samhandling, kommunikasjon og koordinering på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer. I den departementale strukturen består utfordringen følgelig i å utvikle et repertoar av analysekompetanse for å forstå hvordan internasjonale begreper og programmer spiller en rolle for det nasjonale nivået gjennom ”soft governance”. I tillegg er det en utfordring å utforme programmer som en strategi for å løse konkrete problemer.

## **Reformer og endringer på styringsnivå**

Finnemore og Sikkink (referert i Jakobi 2012) viser til at den normative kraften i verdenssamfunnet, her forstått som de internasjonale organisasjonene, produserer patologier i form av avvik mellom offisielle uttalelser og tilhørende aktiviteter. *Tilslutning* til normer er dermed ikke identisk med *internalisering* av normene. Dette refereres i sosiologisk faglitteratur til som ”tale versus handling” (ibid.). Med referanse til livslang læring kan dette knyttes til skillet mellom hvorvidt stater introduserer *ideene* om livslang læring og om de faktisk innfører *reformer* for å realisere ideene (Jakobi 2012).

I Norge har flere reformer med tilhørende styringstiltak for voksnes læring vært iverksatt som følge av mål uttrykt i de tre stortingsmeldingene som er analysert i denne oppgaven. I 2000 fikk voksne født før 1978 en lovfestet rett til grunnopplæring etter opplæringsloven.

Aldersbestemmelsen i § 4A-3 ble endret i 2008 til å gjelde voksne fra fylte 25 år.

Lovreguleringen var en direkte følge av forslagene i Stortingsmelding 42 (1997–1998). Det samme gjelder innføringen av rett til realkompetansevurdering, regulert i samme lov.

Introduksjonsloven, som gir visse grupper innvandrere rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og eventuelt også introduksjonsprogram, trådte i kraft i 2004. Loven ble endret i 2012 med utvidelse av timerammen for den plikt- og rettighetsfestede delen av opplæringen. Denne opplæringen er et integreringspolitisk virkemiddel og ligger utenfor utdanningssektoren, men kan knyttes til flere av dimensjonene i de internasjonale

programmene for livslang læring. BKA-programmet ble etablert i 2006 som et kompetansepolitisk virkemiddel i arbeidslivet for å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter og er omtalt i Stortingsmelding 16 (2006–2007). Også på institusjonsnivå har de politiske målene blitt fulgt opp med tiltak. Som følge av Kompetansereformen ble Vox opprettet, opprinnelig som et nasjonalt organ for læring i arbeidslivet. Etter endring av funksjon og

mandat er Vox i dag et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk med et koordinerende ansvar for kompetansepolitikken. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom Vox og Utdanningsdirektoratet ble også klargjort i Stortingsmelding 44 (2008–2009).

Gjennomgangen av styringsstrukturen viser at den semantiske spredningen av livslang læring fra internasjonalt til nasjonalt politisk nivå også har ført til endringer av styringsstrukturer, -strategier og -tiltak. I kapittel 6.4. drøftes utfordringer knyttet til koordinering av styringstiltak.

## **6.4 Behov, deltakelse og hindringer for voksnes læring**

Det fjerde og siste forskningsspørsmålet dreier seg om hvorvidt dagens system og ordninger for voksnes læring støtter opp under visjonene om livslang læring, slik de er nedfelt i sentrale politiske tekster. Spørsmålet er knyttet til om det er tilstrekkelig samordning og samhandling på tvers av sektorer og mellom forvaltningsnivåer til at reformene og ordningene virker etter intensjonen.

### **Opplæringsbehov i den voksne befolkningen**

Til tross for et vedvarende politisk mål om at andelen ungdom som fullfører videregående opplæring skal øke, har frafallet fra opplæringen holdt seg stabilt høyt siden midten av 90-tallet (NOU 2009: 10 2009). Ifølge OECDs utdanningsstatistikk for 2011 fullførte 57 prosent av elevene opplæringen på normert tid, mens gjennomsnittet for OECD-landene er 68 prosent. To år etter normert tid er andelen økt til 71 prosent mot 81 prosent i OECD-landene. I rangeringen ligger Norge på en 16. plass av 19 land (Kunnskapsdepartementet 2011a). Blant elevene i det helse- og sosialfaglige programområdet var fullføringsandelen for 2005-kullet på 59 prosent etter fem år (SSB 2011). SSB har registrert en svak nedgang i andelen med fullført videregående opplæring blant 20–25-åringene siden 2005. En følge av det store frafallet er at en stor andel av den voksne befolkningen i Norge i dag har liten formell utdanning. SSB anslår at 660 000 voksne har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I tillegg er det 150 000 personer i aldersgruppen 25–66 som ikke har fullført grunnskole, eller som det mangler utdanningsinformasjon om. Dette har blant annet sammenheng med manglende

utdanningsstatistikk for innvandrere som ikke har tatt utdanning i Norge (Statistisk sentralbyrå 2010).

En omfattende studie av leseferdigheter i den voksne befolkningen i 2005, ALL-undersøkelsen (National Center for Education Statistics 2012) viste at en tredjedel av voksenbefolkningen i Norge har leseferdigheter som av internasjonale eksperter er definert som utilstrekkelige i forhold til lesekravene i dagens arbeids- og hverdagsliv (Universitetet i Stavanger 2006). Den høye andelen med lav grunnutdanning og svake leseferdigheter tilsier at behovet for kompetanseheving i den voksne befolkningen er stort. Likevel har antallet voksne som deltar i formell opplæring, holdt seg lavt, også etter at lovfestet rett til grunnskole og videregående opplæring for voksne ble innført i 2000. Å tallfeste behovet for grunnskoleopplæring er imidlertid problematisk fordi de som har minst utdanning, også i minst grad etterspør opplæring (ECON 2006). Samlet sett tilsier disse kartleggingene at behovet for opplæring og utdanning i den voksne befolkningen er stort selv om motivasjonen for opplæring i befolkningen ikke nødvendigvis samsvarer med myndighetenes vurdering av behov. Det finnes ikke sikre tall for hvor mange av de med lite formell utdanning som faktisk ønsker å delta i opplæring, men det er grunn til å tro at langt flere enn de som deltar i dag, kunne tenke seg å delta hvis forholdene ble lagt bedre til rette.

En gruppe med særskilte, og svært varierende, behov for utdanning og opplæring er innvandrere som har kommet til Norge i voksen alder. Mange av disse har en fullført utdanning fra utlandet, men trenger å supplere utdanningen for å komme inn på arbeidsmarkedet. En del har avbrutt et utdanningsløp i utlandet og har behov for å fortsette utdanningen, eller starte på et nytt utdanningsløp her fordi det vil styrke mulighetene for jobb. Andre har en utdanning og kompetanse som ikke etterspørres i Norge, og har behov for rekvalifisering. Det er også en del voksne innvandrere som kommer til landet med lite eller ingen formell utdanning. Hvilket nivå av norskerferdigheter som er nødvendig for å ta utdanning, vil avhenge av hvilken opplæring eller utdanningsløp det er snakk om. Undersøkelser av arbeidsmarkedssituasjonen for sysselsatte innvandrere med høyere utdanning viser at de som har sin utdanning fra utlandet, i større grad er overkvalifisert for stillingen de har, enn innvandrere som har sin utdanning fra Norge (Villund 2010). Dette kan skyldes flere forhold, blant annet mangelfulle språkkunnskaper, men det kan tilsi at mange har behov for noe videreutdanning for å kvalifisere seg for arbeid som svarer til kompetansen.

Felles for disse er at de har behov for et visst ferdighetsnivå i norsk før de kan starte utdanningen.

## **Voksnes deltakelse i opplæring og utdanning**

Funn fra Lærevilkårsmonitoren i 2008 viser at åtte prosent av befolkningen i alderen 22–66 år deltok i formell videreutdanning i 2008. Andelen har holdt seg stabil gjennom flere år.

Halvparten av de sysselsatte deltok i kurs og annen opplæring i perioden 2003–2008. Sju prosent av dem med kun grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning deltok i formell videreutdanning i 2008 (Dæhlen & Nyen 2009). Resultatene fra

Lærevilkårsmonitoren 2003–2010 (Wiborg, Sandven & Skule 2011) indikerer at målene om økt deltakelse blant voksne ikke er realisert. Det har ikke vært noen økning i etter- og videreutdanningsaktiviteten siden målingene startet i 2003, andelen med læringsintensive jobber er stabil, og forskjellene i lærevilkår mellom ulike sosiale grupper vedvarer. Wiborg et al. (2011) konkluderer med at utviklingen mot læringssamfunnet ikke har skutt fart som forventet, og at tendensen de to siste årene frem til 2010 peker ytterligere i negativ retning.

I skoleåret 2011–2012 deltok 5 648 voksne i ordinær *grunnskoleopplæring* for voksne, og 4 677 mottok spesialundervisning på grunnskolens område. Innbyggere i 307 av landets 431 kommuner deltar i grunnskoleopplæring for voksne, og andelen voksne i grunnskoleopplæring, varierer relativt mye mellom fylkene. I Oslo var tallet 3,0 deltakere per 1 000 innbyggere over 16 år, mens tilsvarende tall for Hordaland var 0,4 per 1000 innbyggere. Andelen minoritetsspråklige i ordinær grunnskoleopplæring for voksne var i perioden noe over 90 prosent (Utdanningsdirektoratet 2011b). Fordelingsutvalget (NOU 2009: 10 2009) viser til at det er de med lavest utdanning som deltar minst i kompetanseheving, mens de med høyest utdanning deltar mest. Dette kom frem i EU-undersøkelsen Adult Education Survey fra 2007, som viste at seks prosent av voksne med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning, hadde deltatt i formell utdanning i løpet av det siste året (Statistisk sentralbyrå 2008). Den tidligere omtalte Matteus-effekten (se fotnote 10, s. 52) gjør seg med andre ord sterkt gjeldende på voksoplæringsfeltet. Grunnopplæringen for voksne omtales i stortingsmeldingene som en viktig læringsarena for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) tar opp at det bør være mulig å få opplæring i grunnleggende ferdigheter også i videregående opplæring, men det skisseres ingen tiltak som konkretiserer hvordan dette skal kunne gjennomføres.

Antallet deltakere i *videregående opplæring* for voksne har ligget stabilt på rundt 20 000 i flere år, men det understrekes fra flere hold at det er stor usikkerhet knyttet til statistikkgrunnlaget (Hagen & Skule 2008; Kunnskapsdepartementet 2006b; NOU 2009: 10). Usikkerheten tilskrives at det er ”*en betydelig valgfrihet hos fylkeskommunene med hensyn til hvordan de voksne skal rapporteres, både i form av rutiner og verktøy for registrering*” (Vox 2007:7). Med rettighetsfestingen i 2000 var det forventet at deltakelsen ville øke, men i stedet fortsatte nedgangen frem til deltakertallet stabiliserte seg i 2002.

Deltakere i *introduksjonsprogram* skal kunne få opplæring i grunnskolefag som en del av programmet. Det finnes ikke sikre data for hvor mange av deltakerne som også deltar i grunnskoleopplæring men andelen er svært lav. Dette fremgår blant annet i en undersøkelse om innvandrerkvinner i kvalifisering (Djuve, Kavli & Hagelund 2011). Det er ikke gjort undersøkelser av årsaken til den lave deltakelsen, men manglende tilbud i kommunene og mangelfull tilrettelegging antas også for denne målgruppen å være en hovedårsak.

I 2012 deltok rundt 32 000 nyankomne innvandrere<sup>15</sup> i *opplæring i norsk og samfunnskunnskap* for voksne innvandrere (Vox 2011). Personene i målgruppen for ordningen har svært varierende opplærings- og kvalifiseringsbehov. Utdanningsbakgrunnen varierer fra personer med høyere utdanning til personer uten noen skolebakgrunn. Opplæringen i norsk avsluttes med en prøve som kan avlegges på to ulike nivåer i henhold til Det felles europeiske rammeverket for språk (CEFR)<sup>16</sup> (Utdanningsdirektoratet 2011a). Det finnes også en prøve for å måle norskferdigheter på et høyere nivå<sup>17</sup>, men denne er ikke offentlig finansiert. Eventuell gratis opplæring opp til dette nivået kan etter regelverket gjennomføres innenfor den ordinære norskopplæringen, men da bare innenfor den rettighetsfestede timerammen på 300/600 timer (for regelverk se vedlegg 2). Kun et fåtall har imidlertid forutsetninger for å klare dette. Prøven kan brukes for å dokumentere norskkunnskaper for opptak til høyere utdanning for innvandrere med godkjent studiekompetanse. Den er sidestilt med bestått eksamen i norsk på VG3-nivå og med eksamen fra universitetenes kurs for internasjonale studenter trinn III.

---

<sup>15</sup> Begrepet ”nyankomne innvandrere” brukes i introduksjonsloven om målgruppen for loven. Nyankomne i denne betydningen kan i prinsippet ha vært i landet i fem år.

<sup>16</sup> Norskprøve 2 på nivå A2 og Norskprøve 3 på nivå B1 i henhold til nivåene i CEFR

<sup>17</sup> Test i norsk - høyere nivå, ofte omtalt som ”Bergenstesten” måler ferdigheter på nivå B2-C1 i henhold til nivåene i CEFR

I tillegg til å måtte dokumentere ferdigheter i norsk må innvandrere med høyere utdanning fra utlandet som ønsker å gå videre med høyere utdanning i Norge, også dokumentere kunnskaper i engelsk for å kvalifisere for opptak.

### **Læring i arbeidslivet – virksomhetenes behov**

Tall fra Statistisk sentralbyrås (SSB) lærevilkårsmonitor viser at arbeidstakere i Norge i større grad deltar i ikke-formell opplæring enn i formell utdanning. Så mye som 91 prosent av voksnes opplæring er jobbrelatert (Wiborg et al. 2011). Til sammenligning er deltakelsen i organisert opplæring utenom arbeidsplassen høyere i de andre nordiske landene (Rubenson 2006). SSB definerer ikke-formell opplæring som kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet, samt planlagte perioder med organisert veiledning i arbeidssituasjon, privattimer og forelesninger/foredrag som ikke inngår i en formell utdanning. Formell utdanning er derimot all offentlig godkjent utdanning som leder til formell kompetanse (SSB 2008).

Resultatene fra Lærevilkårsmonitoren viser også en tendens til at deltakelse i ikke-formell opplæring er motivert av ønske om å gjøre en bedre jobb, mens arbeidstakere som tar formell utdanning, gjør dette for å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet. Flere faktorer virker inn på arbeidstakernes deltakelse i opplæring, blant annet bransje, virksomhetens størrelse, arbeidstakernes utdanningsnivå, alder og kjønn. På samme måte som for deltakelsesmønsteret i grunnopplæringen er det en klar tendens til at arbeidstakere med det laveste utdanningsnivået i minst grad deltar i formell utdanning. De med middels eller lang høyere utdanning er de som deltar i størst grad (Nyen 2005).

### **Hindringer for voksnes deltakelse i formell voksenopplæring**

I Stortingsmelding 44 (2008–2009) er det lagt vekt på at opplæringstilbudene for voksne innenfor grunnopplæringen skal være målrettede, fleksible og attraktive for voksne, og det omtales som problematisk at deltakelsen i opplæring blant de med lavest utdanning ikke har økt som forventet etter at rettighetene til opplæring ble lovfestet. Et tema i meldingen er målgruppens manglende kjennskap til tilbudene. Bedre informasjon om rettigheter og tilbud for å få flere inn i den formelle opplæringen er et foreslått tiltak som også går igjen, både i denne og i den foregående meldingen. Tiltaket er basert på flere utredninger som har dokumentert at en viktig årsak til den lave deltakelsen er liten kjennskap til tilbud og



rettigheter blant målgruppen. I en statusrapport om Kompetansereformen (Hagen & Skule 2008) forklares den lave deltakelsen i formell opplæring i tillegg med at fylkeskommunen i liten grad tilrettelegger for opplæring. Den samme vurderingen kommer til uttrykk i Midtlyngutvalgets rapport (NOU 2009: 18 2009) og Østbergutvalgets rapport (NOU 2010: 7 2010). I sin revisjonsrapport i 2008 om voksne i grunnskole og videregående opplæring påpekte Riksrevisjonen også at:

*Voksnes vedvarende lave deltakelse i grunnopplæringen, sammenholdt med svakheter som i stor grad har vært kjent siden kort etter at lovbestemmelsene om rett til grunnopplæring trådte i kraft, gir grunn til å stille spørsmål om departementets oppfølging av området har vært tilstrekkelig. (Riksrevisjonen 2008:13).*

Når det gjelder signalene i stortingsmeldingene om å styrke informasjonen om rettigheter og tilbud, særlig med hensyn til grunnskoleopplæring, står dette i kontrast til rundskriv 3-2012 fra Utdanningsdirektoratet, der det under punktet ”Skoleeiers ansvar for grunnskoleopplæring for voksne” heter at ”kommunen ikke har noen informasjonsplikt knyttet til rettigheter i kapittel 4A, men har en veiledningsplikt når det melder seg potensielle søkere” (Utdanningsdirektoratet 2012). Rundskrivet kom tre år etter at behovet for bedre informasjon om tilbudet ble slått fast i Stortingsmelding 44 (2008–2009).

Et moment som er understreket i de politiske dokumentene er at utviklingen av voksenopplæringstilbudene må skje i et tett samarbeid på tvers av sektorer. I ECONs undersøkelse av hindringer på tilbudssiden i voksenopplæringen fra 2006 kommer det imidlertid frem at kun 20 prosent av kommunene kartlegger opplæringsbehovet i kommunen. Tilbudene utformes dermed uten at de er basert på kjennskap til målgruppens, arbeidslivets og kommunenes behov. Det er heller ikke en utbredt praksis at kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre instanser, som Nav og bedrifter, for å se opplæringsløpet i en større sammenheng. Mange kommuner sier at det har begrenset grunnskoletilbudet til å gjelde minoritetsspråklige at de ikke har tilbud til de som har norsk som morsmål. I utredningen kommer det også frem at det i mange kommuner mangler reelle opplæringstilbud (ECON 2006).

En ytterligere kritikk fra Riksrevisjonen er at grunnopplæringen for voksne generelt sett er preget av svak styring:

*De svakhetene som er beskrevet i Riksrevisjonens undersøkelse, dokumenterer at det er betydelige uløste oppgaver knyttet til voksnes deltakelse i grunnopplæringen, og at det er en svak nasjonal styring på dette området. (ibid.:13).*

Det samme fremheves i Østbergutvalgets utredning *Mangfold og mestring* i 2010 med særlig referanse til tilbudene for voksne innvandrere:

*Utvalget mener opplæringstilbudet til voksne minoritetsspråklige generelt fremstår fragmentert og fordelt på mange aktører, fra overordnet statlig nivå og ned til førstelinjenivå. Dette fører blant annet til hindringer for at målet om rask overgang til utdanning eller arbeid kan nås. (NOU 2010: 7 2010:281).*

Et paradoks i denne sammenhengen er at flere bransjer mangler faglært arbeidskraft samtidig som mange ufaglærte, spesielt innen helse- og omsorgssektoren, både ønsker og trenger formell kompetanse. En særlig utsatt gruppe er ufaglærte med innvandrerbakgrunn som ofte er tilsatt på usikre kontrakter med dårlige lønns- og arbeidsbetingelser. Formell yrkeskompetanse har i mange kommuner blitt en forutsetning for fast tilsetting. Med formell kompetanse følger også statusheving og økt lønn. Med henvisning til begrensningene i opplæringsloven omtalt i kapittel 5.4 har mange i denne gruppen i praksis få eller ingen muligheter til å skaffe seg nødvendig formell kompetanse. Det samme gjelder de som har fullført opplæring innenfor et annet utdanningsprogram/studieretning tidligere, men som ønsker å omskolere seg, samt de som tidligere har fullført opplæringen uten å bestå. Det antas at både behov og motivasjon for opplæring i denne gruppen er betydelig. Disse barrierene i utdanningssystemet rammer både den enkelte, arbeidslivet og samfunnet som helhet og står i sterk kontrast til de politiske målene i Stortingsmelding 16 (2006–2007) om å sørge for at læringspotensialet ”kommer både det enkelte individet og samfunnet til gode”. Det står også i kontrast til målet om å minske klaseskiller og bidra til sosial utjevning, som er et hovedtema i de to senere meldingene.

Til tross for at de politiske tekstene legger an et bredt og overordnet perspektiv på voksnes læring, fremstår styringstiltak og virkemidler som uttrykk for en politikk der voksenopplæring først og fremst fungerer som et kompensatorisk tiltak for personer med svake grunnleggende ferdigheter. Stortingsmelding nr. 44 (2008–2009) viser til at det er behov for et kunnskapsløft for voksne, men dette har ikke blitt fulgt opp med konkrete styringstiltak eller videre politiske initiativer. I den andre meldingen er også begrensningen i opplæringsloven som gjør at

voksne med en fullført videregående opplæring ikke har opplæringsrett<sup>18</sup>, kommentert, men meldingen inneholder ingen konkrete forslag om endring av loven på dette punktet. Samlet sett fremstår reformer og rettigheter som lite helhetlige i sin utforming og ordningene svakt koordinert på tvers av sektorgrenser. Det systemiske perspektivet som skal *”gi bedre samspill mellom sektorene og som er en forutsetning for å få til en kompetansepolitikk som er til den enkeltes og samfunnets beste”* (St.meld. nr. 44 2008–2009:44) ser dermed ikke ut til å ha blitt en realitet.

Innvandrere møter betydelige utfordringer knyttet til barrierer på systemnivå. Innvandrere med høyere utdanning fra utlandet som ønsker å gå videre med høyere utdanning i Norge, må oppfylle krav om bestått eksamen i norsk og engelsk for å kvalifisere for opptak. De begrensede mulighetene for å få opplæring opp til det nødvendige nivået i norsk, representerer en hindring for mange. Kravet om kunnskaper i engelsk er også en betydelig barriere for de som ikke har lært engelsk tidligere. Uten rett til grunnopplæring er innvandrere uten rett til grunnopplæring avskåret fra mulighet til å få lært engelsk innenfor det offentlige utdanningssystemet. De har heller ikke mulighet til å kvalifisere seg for arbeidsmarkedet gjennom en yrkesfaglig utdanning, jf. begrensningene i opplæringsloven (se kapittel 5.4.).

Innvandrere som har fullført en videregående opplæring fra utlandet, er i prinsippet utestengt fra alle utdanningsmuligheter innenfor det formelle utdanningssystemet til tross for at den medbrakte kompetansen ikke gir generell studie- eller yrkeskompetanse i Norge. De har ikke rett til videregående opplæring (se kapittel 5.4) og er heller ikke kvalifisert for studier ved høyere læresteder. Mulighetene til å kvalifisere seg for det norske arbeidsmarkedet gjennom en fagutdanning eller høyere utdanning er følgelig svært begrensede. Fylkeskommunen kan gi tilbud også til personer uten opplæringsrett. Det er imidlertid grunn til å anta at skoleeier ikke prioriterer slike tilbud høyt.

For mange som har en lovfestet rett til videregående opplæring, vil mangelfulle norskkunnskaper representere en utfordring. Dette vil særlig gjelde søkere som ikke har rett til gratis norskopplæring. I dag gjelder dette en stor andel av innvandrere som kommer til landet. (For oversikt over forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven, se vedlegg 1). Ifølge opplæringsloven har skoleeier imidlertid ikke anledning til å stille krav om norskkunnskaper ved inntak til opplæringen. Innvandreren kan med andre ord ha rett til inntak

---

<sup>18</sup> Jf. Kap. 5.4 gjelder dette også innvandrere som har fullført en opplæring i utlandet med for lavt omfang til å gi studiekompetanse i Norge.

i videregående opplæring, men ikke rett til gratis norskopplæring. Voksne i videregående opplæring har ikke rett til særskilt språkopplæring. Dette innebærer utfordringer, både for skolen og for den enkelte elev. Skolene har plikt til å tilpasse opplæringen, men det er uklart hvilket omfang tilpasningen skal ha. I praksis vil de færreste skoler tilby grunnleggende norskopplæring, både på grunn av manglende ressurser, manglende føringer og manglende kompetanse.

## **6.5 Det romslige begrepet livslang læring**

Gjennom undersøkelsen i denne oppgaven har jeg undersøkt og fulgt begrepet livslang læring fra det dukket opp på den internasjonale arenaen som veiviser for en fornyet utdanningspolitikk på 1960-tallet. Målet med den nye agendaen var å skape rom for utvikling og læring for voksne gjennom å åpne dørene til utdanning med et vedvarende perspektiv. 25 år senere fikk begrepet sin renessanse, men denne gangen med et endret innhold. Livslang læring var begrunnet i samfunnsendringer og utfordringene som fulgte med den raske teknologiske utviklingen og økt globalisering. Som politisk prosjekt ble livslang læring knyttet til kravene i ”kunnskapssamfunnet” og ”kunnskapsøkonomien”. Behovet for kontinuerlig læring for alle, i alle livets faser og på alle læringsarenaer, ble lansert som en ny politisk visjon med tilhørende strategier. Den nye generasjonen av begrepet var mer omfangsrikt og vanskeligere å avgrense enn den forrige.

Gjennom organisasjonenes systematiske kobling av livslang læring til begrepet ”kunnskapsøkonomi” fikk begrepet en sterk retorisk gjennomslagskraft. I den nyeste fasen har begrepet blitt videreutviklet i til dels ulike retninger. Det rommer en livsvid dimensjon som omfatter alle former for læring for alle formål, men har samtidig blitt fylt med mer innhold, både når det gjelder holdnings- og handlingsdimensjonen. Blant annet har kompetansebegrepet fått en sentral plassering i begrepets semantiske felt. Den systematiske bruken av begreper og budskap har vært et viktig virkemiddel for organisasjonenes arbeid for å oppnå oppslutning om og spredning av politikken for livslang læring og derigjennom økt konvergens i utdanningspolitikken. Samtidig skyldes ikke utbredelsen av ideer og politikk nødvendigvis kun den vertikale spredningen fra verdenssamfunnet. Ideer spres også horisontalt fra land til land. Dette er en faktor som særlig gjør seg gjeldende i nordisk sammenheng (Rubenson 2006). I tillegg kan land som stilles overfor de samme utfordringene,

tenkes å velge tilnærmet samme løsning, uavhengig av anbefalinger fra det internasjonale nivået (Dobbin et al. 2007; Jakobi 2009b).

I norsk sammenheng peker meningsinnholdet i begrepet livslang læring i ulike retninger. Jeg argumenterer for at livslang læring i betydningen voksnes læring i dag fremstår som et fragmentert politikkområde preget av svak og lite helhetlig styring. Tross reformer og tiltak som er iverksatt, har det ikke funnet sted noe ”kunnskapsløft” for voksne. Systemene og strukturene ser langt på vei ut til å fungere i samme mønster, tross semantiske endringer i politiske tekster. Det kan dermed virke som om systemet er fanget i sine egne strukturer, uten nødvendig evne og vilje til å sørge for den fleksibiliteten som vektlegges i stortingsmeldingene. Livslang læring fremstår dermed samlet sett som et lavt prioritert område.

Jeg velger å avrunde med Kunnskapsminister Kristin Halvorsens vurdering av voksnes læring som politikkområde, slik hun uttrykte det i en tale i 2012: *”Voksnes læring er et seigt politisk felt å dra. Det får alt for lite prestisje og oppmerksomhet i forhold til hvor viktig det er. Det er vi nødt til å jobbe med”* (Vox 2012).

## 7 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har vært å belyse hvorvidt dagens system for voksenopplæring støtter opp under målene om livslang læring slik de kommer til uttrykk i sentrale politiske tekster på internasjonalt og nasjonalt nivå.

På bakgrunn av analysen av politiske dokumenter fra de to nivåene synes det klart at norske myndigheter i stor grad har tilpasset seg den internasjonale semantikken på området livslang læring. Reformen og nye ordninger som er innført, vitner også om en politisk vilje til å legge til rette for at voksne skal kunne delta i den livslange læringen, både innenfor det formelle utdanningssystemet og i arbeidslivet. Ikke minst har innføringen av systemer for verdsetting av realkompetanse vært et viktig kompetansepolitisk virkemiddel. I tillegg er tiltak som lovfestet norskopplæring for voksne innvandrere innført for å bidra til integreringsprosessen gjennom å legge grunnlaget for videre utdanning eller arbeid. Tilskuddsordningen for å styrke voksnes grunnleggende ferdigheter i arbeidslivet gjennom BKA-programmet er også et eksempel på virkemiddel for å styrke voksnes læring. De gjennomførte tiltakene synes dels å være begrunnet i arbeidslivets kompetansebehov, dels i velferdsstatens utfordringer og dels i muligheten for selvrealisering.

Begrepet livslang læring har følgelig manifestert seg både i ”tale” og ”handling” (Finnemore & Sikkink 1998). Sett hver for seg bærer mange av tiltakene preg av å være målrettede og ha gode formål. Gjennomgangen av regelverk, ordninger, behov og deltakelsesmønstre for voksnes læring viser imidlertid at voksne som ønsker opplæring og utdanning, fortsatt møter en rekke hindringer og barrierer grunnet mangelfull samordning av regelverk og ordninger mellom ulike sektormyndigheter. Bestemmelser og ordninger fremstår som uoversiktlige, fragmenterte og til dels motstridende, og styringstiltakene virker dermed ikke etter intensjonen. Dette tilsier at utfordringene med å realisere visjonene om livslang læring i norsk sammenheng ikke primært skyldes mangel på ordninger, men mangel på koordinering, fleksibilitet og helhetlig perspektiv. Dermed smuldrer visjonen om livslang læring opp i møtet med den etablerte departementale strukturen.

Eksemplene på manglende samordning er mange. Forholdet mellom regelverket i opplæringsloven og introduksjonsloven fører til at mange innvandrere ikke har noen reell mulighet til å kvalifisere seg for faglært arbeid, til tross for introduksjonslovens mål om

selvforsørgelse og aktiv samfunnsdeltakelse. Introduksjonslovens bestemmelser om norskopplæring er ikke samordnet med opptaksforskriften i universitets- og høyskoleloven. Resultatet er at mange innvandrere ikke får tilstrekkelig opplæring i norsk til å kunne kvalifisere seg for opptak til høyere utdanning. Rett til grunnopplæring uten krav om norskkunnskaper hos søker fører i praksis til at mange voksne innvandrere ikke har de nødvendige forutsetningene for å få utbytte av opplæringen. Dermed er risikoen for å mislykkes stor. Unge voksne som tidligere har falt ut av videregående opplæring, og som ønsker å fortsette med utdanning, må vente i flere år før de omfattes av voksenretten. Personer som tidligere har fullført, men ikke bestått opplæringen i ett eller flere fag, har ingen rettigheter til opplæring og er henvist til det private utdanningsmarkedet, privatistordningen eller kortvarige tiltak i regi av Nav. I denne sammenhengen fremstår regelverket for arbeidsmarkedstiltak som lite hensiktsmessig med tanke på kvalifisering i et langsiktig perspektiv. Slike barrierer fører til at voksnes muligheter for utdanning og opplæring svekkes. På den måten går samfunnet og arbeidslivet glipp av verdifull kompetanse, og risikoen for økt belastning på velferdsstaten øker, i strid med overordnede politiske mål og visjoner.

Selv om livslang læring i norsk sammenheng i prinsippet også har resultert i ”handling”, fører den svake samordningen av regelverk og ordninger for voksnes læring til at livslang læring har mer karakter av et lappeteppe av løst og tilfeldig koblede tiltak enn av et overordnet og visjonært mål. Uten et mer helhetlig og overordnet perspektiv og en mer samordnet styring av kompetansepolitikken, som omfatter alle impliserte sektorer, vil systemene fortsette å fungere som før, og styringen av livslang læring vil fremstå som fragmentert, tilfeldig og svak.

## 8 Veien videre

Gjennom denne oppgaven har jeg søkt å få kunnskap om hvordan livslang læring som utdanningspolitisk visjon og begrep i det internasjonale feltet kommer til uttrykk i nasjonal utdanningspolitikk, og hvordan det nedfelles i styringsstrukturer, strategier og -tiltak. Jeg har ønsket å få innsikt i om tiltak og virkemidler for voksnes læring støtter opp under visjonen om livslang læring. Min undersøkelse har dreid seg om den politiske dimensjonen og systemnivået og viser at ordningene for voksnes læring ikke fungerer etter intensjonen, blant annet som følge av manglende koordinering på systemnivå og mangelen på et helhetlig perspektiv i kompetansepolitikken. Målet med oppgaven har vært å bidra med kunnskap på et fagområde som er lite utforsket i norsk sammenheng.

En del kunnskap om feltet finnes i form av statistikk, analyser og utredninger som belyser enkelte sider ved voksnes læring, blant annet læring i arbeidslivet. Analyser gjennomført av Vox har også bidratt til å gi et bedre kunnskapsgrunnlag, men mange sider ved voksnes læring og voksenopplæring fremstår imidlertid som ”sorte hull”.

Det er godt dokumentert at voksnes deltakelse i læringsaktiviteter holder seg på et stabilt lavt nivå, særlig gjelder dette deltakelse i formell voksenopplæring. Det er imidlertid lite kunnskap om hvor stor den reelle etterspørselen etter opplæring er, blant annet fordi skoleeier ikke rapporteres om reelle søkertall, men kun om antall deltakere i opplæring. Dette er et område det vil være viktig å få mer kunnskap om. Det er også lite kunnskap om innhold, utforming og kvalitet i opplæringstilbudene, og om sammenhengen mellom gjennomføring og kvalitet på tilbudene. Hvordan deltakerne opplever tilbudene, og hvilken effekt opplæringen har, er også områder der det er behov for mer kunnskap om. I tillegg ville det være interessant å undersøke om voksnes deltakelse i opplæringsprogrammer i ulike sektorer er styrt av egne ønsker og behov, eller om det er regelverk og rammer som styrer deltakelsen.

Ikke minst er det behov for kunnskap om voksne innvandreres ønsker og behov for opplæring, og hvordan regelverk og tilbud bør legges til rette for å utnytte deres kompetanse bedre.

På systemnivå er det behov for mer kunnskap om hvordan styringen kan koordineres for at ikke styringsstrukturene skal representerer hindringer for gode og fleksible ordninger som ivaretar visjonene om livslang og livsvid læring.



# Litteraturliste

- Aasen, P. (2006). Skoleledelse – et utdanningspolitisk perspektiv. I K. Sivesind, G. Skedsmo & G. Langfeldt (red.), *Utdanningsledelse* (s. 271 s.). Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Alves, M. G., Neves, C. & Gomes, E. X. (2010). Lifelong Learning: Conceptualizations in European Educational Policy Documents. *European Educational Research Journal*, 9(3), 332-344.
- Aspin, D. N. & Chapman, J. D. (2000). Lifelong Learning: Concepts and Conceptions. *International Journal of Lifelong Education*, 19(1), 2-19.
- Bergström, G. & Boréus, K. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bugajski, T. (2008). *EU's influence on Norwegian educational policy: logics and mechanisms of policy transfer*. T. Bugajski, Trondheim.
- Cedefop. (2008). *Terminology of European education and training policy: a selection of 100 key terms*. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Hentet fra [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4064\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4064_en.pdf)
- Connolly, W. E. (1993). *The Terms of Political Discourse*: Blackwell. Hentet fra <http://books.google.no/books?id=GrxnQgAACAAJ>
- Council of Europe. (1973). *Permanent Education: The Basis and Essentials* (bind): Manhattan Publishing Co.
- Council of Europe. (2001). *Common European Framework of Reference for Languages: learning, teaching, assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Council of Europe. (2011, 28.11.2011). Reference Level Descriptions (RLD) for national and regional languages Hentet 04.02.2012, fra [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/dnr\\_EN.asp#P19\\_667](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/dnr_EN.asp#P19_667)
- Council of Europe. (2012a). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment (CEFR)* Hentet 09.01.2012, fra [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp)
- Council of Europe. (2012b). *Our objectives* Hentet 02.09.2012, fra <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=nosObjectifs&l=en>
- Dale, E. L. (2008). *Fellesskolen*. [Oslo]: Cappelen akademisk.
- Dehmelt, A. (2006). "Making a European Area of Lifelong Learning a Reality"? Some Critical Reflections on the European Union's Lifelong Learning Policies. *Comparative Education*, 42(1), 49-62.
- Delors, J. (1996). *Learning: The Treasure Within: Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Paris: UNESCO Publishing.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering* (bind 2011:02). Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Dobbin, F., Simmons, B. & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33(1), 449-472. doi:doi:10.1146/annurev.soc.33.090106.142507
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-23. doi:10.1111/0952-1895.00121
- Dæhlen, M. & Nyen, T. (2009). *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/10096/10096.pdf>
- ECON. (2006). *Voksenopplæring: tilbudssidehindringer og incentivernr. 2006-055*. Oslo. Hentet fra [http://www.econ.no/modules/trykksak/project\\_list.asp?mnusel=](http://www.econ.no/modules/trykksak/project_list.asp?mnusel=)

- European Commission. (1992). *The Maastricht Treaty: Treaty on European Union*. Maastricht: European Commission Hentet fra <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.
- European Commission. (1995). *Teaching and Learning: Towards the Learning Society. White Paper on Education and Training* (29.11.1995 utg.). Brüssel: Bernan Associates. Hentet fra <http://europa.eu.int/en/record/white/edu9511/index.htm>
- European Commission. (2000a). Lisbon European Council 23 And 24 March 2000 - Presidency Conclusions Hentet 14.01.2012, fra [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm#a](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#a)
- European Commission. (2000b). *A Memorandum on Lifelong Learning*. Brüssel: Commission of the European Communities. Hentet fra <http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf>
- European Commission. (2001). *Making a European Area of Lifelong Learning a Reality*. Brüssel: Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0678:FIN:EN:PDF>.
- European Commission. (2006). *Adult learning: It is never too late to learn* (bind s. 12). Brüssel.
- European Commission. (2007). *Action Plan on Adult learning: It is always a good time to learn* (bind s. 12).
- European Commission. (2010). *Implementation of "Education and Training 2010" Work Programme*. Brüssel: Hentet fra <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/basicframe.pdf>.
- European Commission. (2011). *Action Plan on Adult Learning: Achievements and results 2008-2010*. Brüssel Hentet fra [http://ec.europa.eu/education/grundtvig/doc/sec271\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/grundtvig/doc/sec271_en.pdf)
- European Commission. (2012). *European Year of Lifelong Learning (1996)*, fra [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c1\\_1024\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c1_1024_en.htm)
- European Economic Community. (1957). *The Treaty of Rome*. Brussel. Hentet fra <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2009). *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*nr. 07/09. Trondheim. Hentet fra <http://www.sof.ntnu.no/Publikasjoner.htm>
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2010). *Videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne innvandre*nr. 04/10. Trondheim: Senter for økonomiforskning. Hentet fra <http://www.sof.ntnu.no/Publikasjoner.htm>
- Falch, T. & Nyhus, O. H. (2011). *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. Trondheim. Hentet fra <http://www.sof.ntnu.no/Publikasjoner.htm>
- Faure, E., Herrera, F., Kaddoura, A.-R., Lopes, H., Petrovsky, A. V., Rahnema, M. et al. (1972). *Learning to be: the world of education today and tomorrow*. Paris: Unesco. Hentet fra <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000018/001801e.pdf>
- Field, J. (2011). Lifelong learning Rewriting the History of Adult Education: The Search for Narrative Structures. I K. Rubenson (red.), *Adult Learning and Education* (s. 20-26). Oxford: Elsevier Ltd.
- Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.
- Green, A. (2002). The many faces of lifelong learning: recent education policy trends in Europe. *Journal of Education Policy*, 17(6), 611-626. doi:10.1080/0268093022000032274

- Green, A. (2006). Models of Lifelong Learning and the "Knowledge Society". *Compare: A Journal of Comparative Education*, 36(3), 307-325.
- Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C. et al. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), 5-21.  
doi:10.1080/03050060802661378
- Grepperud, G. (2011). Kompetansereformen, mer prat enn praksis. *Bedre skole*(1/2011), 5.
- Grepperud, G., Bergersen, B., Johansen, O. E. & Sæhle, G. (2010). *Kunnskapssamfunnet: hva vil vi med voksnes kvalifisering?* Oslo: Gyldendal.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(01), 1-35.  
doi:doi:10.1017/S0020818300001442
- Hagen, A. & Skule, S. (2008). *Kompetansereformen og livslang læring: status 2008nr. 2008:07*. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO
- Hake, B. (2010). Rewriting the history of adult education: the search for narrative structures. I P. Peterson, E. Baker & B. McGaw (red.), *International encyclopedia of education: volume 1* (bind s. pp.96-101). Oxford: Elsevier.
- Holzinger, K. & Knill, C. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 775-796.  
doi:10.1080/13501760500161357
- Høst, H. (2008). *Fag- og yrkesopplæringen i Norge - noen sentrale utviklingstrekk*nr. Rapport 20/2008. Oslo: NIFU STEP
- Høst, H. (2010). *Helsefagarbeiderutdanning for voksne*nr. 25/2010. Oslo: NIFU STEP
- Introduksjonsloven. (2012) (bind LOV-2011-06-24-19): Regjeringen.
- Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, 14(4), 355-370.  
doi:10.1177/0958928704046878
- Jakobi, A. P. (2009a). Global Education Policy in the Making: International Organisations and Lifelong Learning. *Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 473-487.
- Jakobi, A. P. (2009b). *International organizations and lifelong learning*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jakobi, A. P. (2012). International organisations and policy diffusion: the global norm of lifelong learning. *Journal of International Relations and Development*, 15(1), 31-64.  
doi:10.1057/jird.2010.20
- Jakobi, A. P. & Martens, K. (2010). *Mechanisms of OECD governance: international incentives for national policy-making?* Oxford: Oxford University Press.
- Jarvis, P. (2010). *Adult Education and Lifelong Learning: Theory and Practice* (4. utg.). London: Routledge.
- Jordheim, H. (1998). Innøvelser i en ny filologi. *Arr. Idehistorisk tidsskrift*(2-3).
- Kallen, D. (1996). Lifelong-learning in retrospect *European Journal Vocational Training*, 8/9(II/III), 6.
- Kallen, D. & Bengtsson, J. (1973). *Recurrent Education: A Strategy for Lifelong Learning* (bind). Washington D C: OECD Publications Center, Suite 1207, 1750 Pennsylvania Ave., N.W., Washington, D C 20006.
- Karlsen, G. E. (2006). *Utdanning, styring og marked*. Oslo: Universitetsforl.
- Karlsen, G. E. (2010). Kvalifikasjonsrammeverk - virkemiddel for kvalitet eller ensretting? *Uniped*(3-2010), 5-17.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies* (2.nd ed. utg.). New York: Longman.

- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var : en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 764-774. doi:10.1080/13501760500161332
- Koselleck, R. (1989). Social History and Conceptual History. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 2(3), 308-325.
- Kunnskapsdepartementet. (2003, 29.03.2001). Memorandum om livslang læring i EU Hentet 20.01.2012, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2001/memorandum-om-livslang-laring-i-eu.html?id=105665](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/memorandum-om-livslang-laring-i-eu.html?id=105665)
- Kunnskapsdepartementet. (2006a). *Beskrivelse av relevante internasjonale dokumenter om kompetanse og opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Hentet fra [www.regjeringen.no/.../Kompetansebegrepet%20internasjonalt.doc](http://www.regjeringen.no/.../Kompetansebegrepet%20internasjonalt.doc).
- Kunnskapsdepartementet. (2006b). *Tilstandsrapport om livslang læring i Norge. Status, utfordringer og innsatsområder*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2011a, 07.09.2011). Education at a Glance 2011 - Eksternt sammendrag Hentet 8.01., 2012, fra [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Internasjonalt/OECD/EaG\\_2011\\_eksternt\\_sammendrag.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Internasjonalt/OECD/EaG_2011_eksternt_sammendrag.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2011b). *EU-strategi og handlingsplan 2011-2013*. Oslo: Hentet fra [www.regjeringen.no/upload/KD/EUstrategi2011.docx](http://www.regjeringen.no/upload/KD/EUstrategi2011.docx).
- Kunnskapsdepartementet. (2011c). Lisboa-strategien og utdanning Hentet 09.01., 2012, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt\\_samarbeid\\_om\\_uttanning\\_o\\_g/eu-samarbeid-om-uttanning-og-forskning/lisboa-strategien.html?id=439530](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_uttanning_o_g/eu-samarbeid-om-uttanning-og-forskning/lisboa-strategien.html?id=439530)
- Kunnskapsdepartementet. (2012a). Kompetansepolitikk Hentet 21.10.2012, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/uttanning\\_og\\_kompetanse.html?id=1407](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/uttanning_og_kompetanse.html?id=1407)
- Kunnskapsdepartementet. (2012b). Kunnskapdepartementets internasjonale samarbeid Hentet 20.10.2012, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt\\_samarbeid\\_om\\_uttanning\\_o\\_g/artikler/kunnskapsdepartementets-internasjonale-s.html?id=628280](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/internasjonalt_samarbeid_om_uttanning_o_g/artikler/kunnskapsdepartementets-internasjonale-s.html?id=628280)
- Kunnskapsdepartementet. (2012c). Program for basiskompetanse i arbeidslivet Hentet 14.09.2012, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/livslang-laring/voksenopplaring/27-millioner-til-opplaring-pa-arbeidspla.html?id=532187>
- Lee, M., Thayer, T. & Madyun, N. i. (2008). The Evolution of the European Union's Lifelong Learning Policies: An Institutional Learning Perspective. *Comparative Education*, 44(4), 445-463.
- Looney, J. (2008). *Teaching, learning and assessment for adults*. [Paris]: OECD.
- Lødding, B. (2009). *Sluttere, slitere og sertifiserte - Bortvalg, gjennomføring og kompetanseoppnåelse blant minoritetsspråklige ungdommer i videregående opplæring*nr. 13/2009. Oslo: NIFU-STEP. Hentet fra <http://www.nifu.no/Norway/sitepages/PublicationDetails.aspx?ID=503>
- Marsh, D. & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. doi:10.1080/01442870902863851
- Medel-Añonuevo, C., Ohsako, T. & Mauch, W. (2001). *Revisiting Lifelong Learning for the 21st Century*. For full text: <http://www.unesco.org/education/uie/pdf/revisitingLLL.pdf>. Hentet fra <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/detail?accno=ED469790>
- Meld. St. 13. (2011–2012). *Utdanning for Velferd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

- National Center for Education Statistics. (2012). Adult Literacy and Lifeskills (ALL) Survey, fra <http://nces.ed.gov/surveys/all/>
- NOU 1997: 25. *Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningsreform*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/1997/nou-1997-25.html?id=141157>
- NOU 1997: 25. (1997). *Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningsreform*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/nouer/1997/nou-1997-25.html?id=141157>
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Oslo
- NOU 2009: 18. (2009). *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 7. (2010). *Mangfold og mestring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Nyen, T. (2005). *Livslang læring i norsk arbeidsliv II*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/501/501.pdf>
- Nyen, T. & Skule, S. (2005). *Livslang læring i norsk arbeidsliv*. Oslo: SSB. Hentet fra [http://www.ssb.no/emner/04/sa\\_uttanning/arkiv/sa74/sa74.pdf](http://www.ssb.no/emner/04/sa_uttanning/arkiv/sa74/sa74.pdf)
- OECD. (1989). *Education and the economy in a changing society*. Paris; Washington, D.C.: Organisation for Economic Co-operation and Development ; OECD Publications and Information Centre [distributor].
- OECD. (1996a). *BIAC Statement for the 1996 Meeting of OECD Ministers of Education Business' Views on Lifelong Learning* (bind). Paris: OECD.
- OECD. (1996b). *The Knowledge Based Economy*  
Paris: OECD. Hentet fra <http://www.oecd.org/science/scienceandtechnologypolicy/1913021.pdf>
- OECD. (2001a, 20.11.2001). *Definition and Selection of Competencies* Hentet 22.01., 2012, fra [http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en\\_2649\\_39263238\\_2669073\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_39263238_2669073_1_1_1_1,00.html)
- OECD. (2001b). *Education policy analysis 2001*nr. 9789264192355. Paris. Hentet fra [http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-policy-analysis\\_19991517](http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-policy-analysis_19991517)
- OECD. (2003). *Beyond Rhetoric: Adult Learning Policies and Practices*nr. ISBN-92-64-19944-6 (pdf E-book). Washington D.C. Hentet fra <http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/detail?accno=ED475349>
- OECD. (2004a). *Policy Brief: Lifelong Learning* (bind June 2004): OECD.
- OECD. (2004b). *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*. Paris: OECD. Hentet fra <http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/33977045.pdf>
- OECD. (2005a). *The Definition and Selection of Key Competencies: Executive Summary*. Paris
- OECD. (2005b). *Promoting Adult Learning*. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010932-en> doi:10.1787/9789264010932-en
- OECD. (2010). *Education today 2010: the OECD perspective*. Paris: OECD. Hentet fra [http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en\\_2649\\_33723\\_46389642\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_33723_46389642_1_1_1_1,00.html)
- OECD. (2012a). About the OECD Hentet 23.08.2012, fra <http://www.oecd.org/about/>
- OECD. (2012b). More about PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) Hentet 09.10., 2012, fra <http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/moreaboutpiaacprogrammeformtheinternationalassessmentofadultcompetencies.htm>



- OECD. (2012c). *OECD Indicators of Education Systems*. Paris: OECD. Hentet fra <http://www.oecd.org/education/highereducationandadultlearning/49338320.pdf>
- OECD CERI. (2008). *OECD/CERI International Conference "Learning in the 21st Century: Research, Innovation and Policy"*. Paris.
- Opplæringslova. (2012) (bind LOV 1998-07-17 nr 61).
- Papadopoulos, G. (2011). The OECD Approach to Education in Retrospect: 1960–1990. *European Journal of Education*, 46(1), 85-86. doi:10.1111/j.1465-3435.2010.01470.x
- Pépin, L. (2007). The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective. *European Journal of Education*, 42(1), 121-132. doi:10.1111/j.1465-3435.2007.00288.x
- Regjeringen. (2012). Europaportalen Hentet 25.08., 2012, fra <http://www.regjeringen.no/nb/sub/europaportalen.html?id=279683>
- Riksrevisjonen. (2008). *Dokument nr. 3:14 (2007-2008) Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå. Rapport til Stortinget*. Oslo. Hentet fra [http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase\\_Dok\\_3\\_14\\_2007\\_2008.aspx](http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_14_2007_2008.aspx)
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2009). The OECD and Global Shifts in Education Policy *International Handbook of Comparative Education*. I R. Cowen & A. M. Kazamias (red.), (bind. 22, s. 437-453): Springer Netherlands. Hentet fra [http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-6403-6\\_28](http://dx.doi.org/10.1007/978-1-4020-6403-6_28) doi:10.1007/978-1-4020-6403-6\_28
- Rubenson, K. (2006). The Nordic Model of Lifelong Learning. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 36(3), 327-341.
- Rubenson, K. (2011). *Adult Learning and Education*. Amsterdam: Academic press.
- Schuetze, H. G. (2006). International Concepts and Agendas of Lifelong Learning. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 36(3), 289-306.
- Schuetze, H. G. & Casey, C. (2006). Models and meanings of lifelong learning: progress and barriers on the road to a learning society. *Compare: A Journal of Comparative Education*, 36(3), 279-287. doi:10.1080/03057920600872365
- Simmons, B. & Elkins, Z. (2005). On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 33-51.
- SIU. (2012). Europarådet Hentet 02.09.2012, fra <http://www.siu.no/nor/Politikk-og-strategi/Noreg-og-Europa/Europaadet>
- SSB. (2008). Norge på europatoppen i voksnes læring. *SSB-Magasinet* Hentet 01.01., 2012, fra <http://www.ssb.no/vis/magasinet/analyse/art-2008-11-12-01.html>
- SSB. (2011). Sju av ti fullfører videregående opplæring *Samfunnsspeilet* 05/04 2011. fra <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/201105/04/art-2011-12-05-01.html>
- St.meld. nr. 16. (2006–2007). ... og ingen sto igjen. *Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 42. (1997–1998). *Kompetansereformen* Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 44. (2008–2009). *Utdanningslinja*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Statistisk sentralbyrå. (2008, 07.01.2008). Adult Education Survey Hentet 19.01., 2012, fra [http://www.ssb.no/vol\\_en/](http://www.ssb.no/vol_en/)
- Statistisk sentralbyrå. (2010). Utdanningsstatistikk Hentet 14.01.2011, 2011, fra [http://www.ssb.no/emner/04/utdanning\\_tema/](http://www.ssb.no/emner/04/utdanning_tema/)
- Statistisk sentralbyrå. (2011a). Arbeidskraftundersøkelsen. Hentet fra <http://www.ssb.no/aku/>
- Statistisk sentralbyrå. (2011b, 08.11.2011). Datasett: Lærevilkårsmonitoren 2011 Hentet 20.12.2011, fra <http://www.nsd.uib.no/nsddata/serier/akuundersokelsene.html>

- Store norske leksikon. (2012). Politikk *Store norske leksikon* (bind).
- Titz, J.-P. (1995). The Council of Europe's "Permanent Education" Project. *Vocational Training European Journal*(6), 5.
- Trubek, D. M. & Trubek, L. G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11(3), 343-364. doi:10.1111/j.1468-0386.2005.00263.x
- Tuijnman, A. (1996). *Lifelong Learning for All*. Paris: OECD.
- UNESCO. (2005). *Towards knowledge societies*. Paris: UNESCO Publishing.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2009). *Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburg. Hentet fra <http://www.unesco.org/en/confinteavi/grale/>
- Universitetet i Stavanger. (2006, 04.10.2006). Sammendrag av hovedresultatene i ALL-undersøkelsen Hentet 09.01., 2012, fra [http://lesesenteret.uis.no/forskning/leseundersokelser/all/skjult\\_all/article1301-882.html](http://lesesenteret.uis.no/forskning/leseundersokelser/all/skjult_all/article1301-882.html)
- Universitets- og høgskolerådet. (2012). Om UHR Hentet 22.10.2012, fra [http://www.uhr.no/om\\_uhr](http://www.uhr.no/om_uhr)
- Ure, O. B. (2007). *Lifelong Learning in Norway - A Deflating Policy Balloon or an Act of Piecemeal Implementation?* Fafo-report nr. 2007:30. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Ure, O. B. & Stensen, O. A. (2010). *Social Inclusion in Adult Education is more than Implementing Mainstream Public Policy* nr. 2010: 16. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. Hentet fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/10112/10112.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2011a). *Det felles europeiske rammeverket for språk : læring, undervisning, vurdering* (S. H. Wold, Trans.). Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Utdanningsdirektoratet. (2011b). *GSI 2011-2012: Voksne i grunnskoleopplæring*. Oslo. Hentet fra [http://www.udir.no/Upload/Statistikk/GSI/GSI\\_2011\\_2012\\_voksne\\_notat.pdf?epslanguage=no](http://www.udir.no/Upload/Statistikk/GSI/GSI_2011_2012_voksne_notat.pdf?epslanguage=no)
- Utdanningsdirektoratet. (2011c). Rett til videregående opplæring for voksne som har fullført videregående i sitt hjemland (bind).
- Utdanningsdirektoratet. (2012). Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A. I Utdanningsdirektoratet (red.), (bind Udir-3-2012, s. 24). Oslo.
- Utenriksdepartementet. (2008). Kort om OECD Hentet 18.08.2012, fra [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2008/kort\\_om\\_oecd.html?id=507107#](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2008/kort_om_oecd.html?id=507107#)
- Utenriksdepartementet. (2011). *Meld. St. 20 (2010-2011) Norges deltakelse i Europarådet i 2010*. Oslo Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2010-2011/meld-st-20-20102011.html?id=640343>
- Villund, O. (2010). *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009* nr. 28/2010. Oslo-Kongsvinger: SSB. Hentet fra [http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp\\_201028/](http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_201028/)
- Vox. (2007). *Vox-speilet 2007 - Voksnes deltakelse i opplæring*. Oslo. Hentet fra <http://www.vox.no/upload/7247/Vox-speilet%202007.pdf>
- Vox. (2011, 17.07.2011). Statistikkbanken Hentet 28.12., 2011, fra <http://status.vox.no/webview/>
- Vox. (2012, 16.01.2012). Kunnskapsministerens tale til Vox Hentet 16.01., 2012, fra <http://www.vox.no/no/Aktuelt/-De-voksne-studentene-er-ofte-de-modigste-og-mest-interesserte-studentene-apnet-kunnskapsministeren/>
- Wiborg, Ø., Sandven, T. & Skule, S. (2011). *Livslang læring i norsk arbeidsliv 2003-2010: trender og resultater fra Lærevilkårsmonitoren* (bind 5/2011). Oslo: NIFU. Hentet fra <http://www.nifu.no/Norway/Sitepages/PublicationDetails.aspx?PublicationID=710>

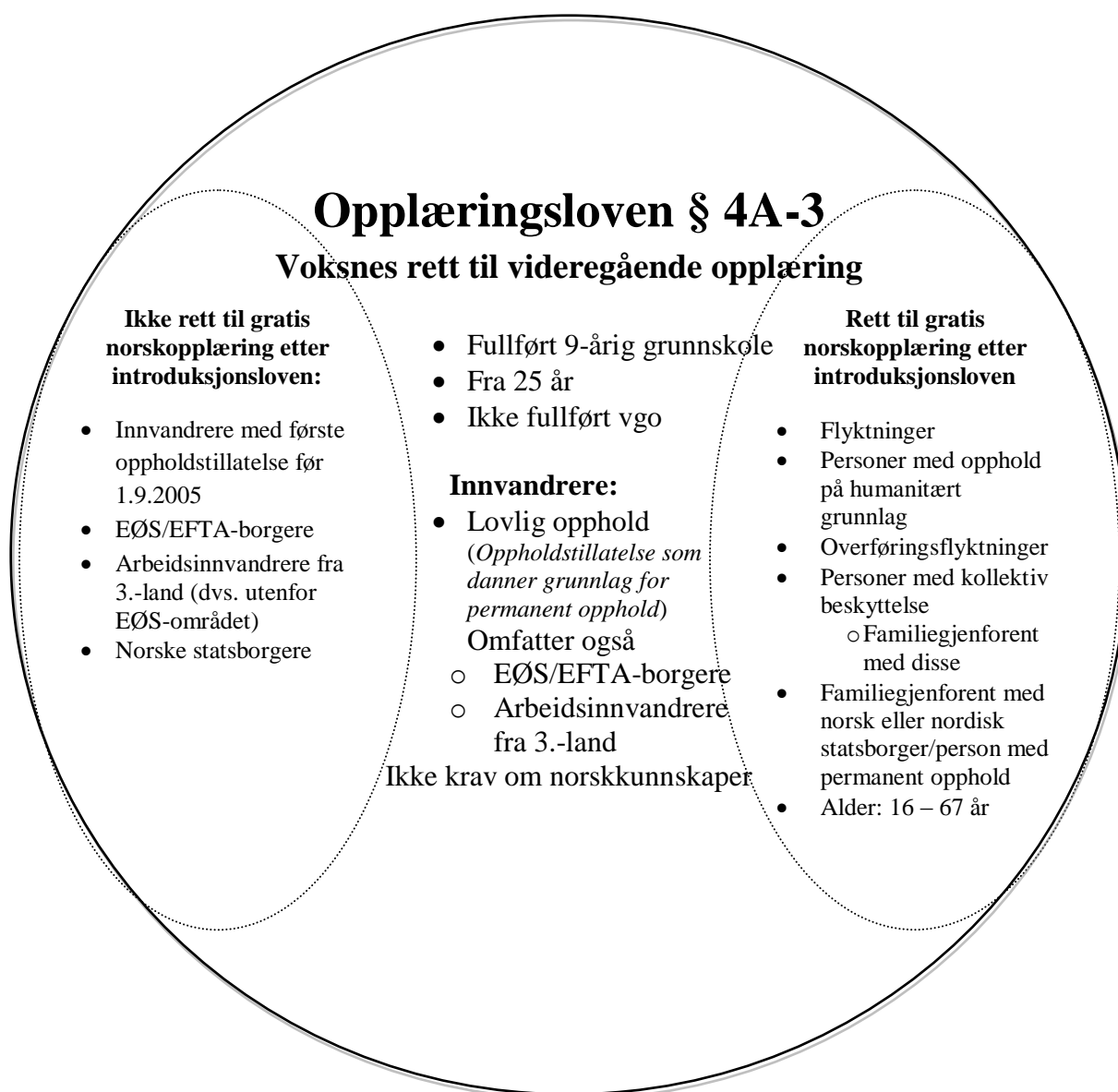
- Wikipedia. (2012). Politikk. Hentet fra <http://no.wikipedia.org/wiki/Politikk>
- Winther-Jensen, T. (2003). *Kompetance og livslang læring. Om begrebernes oprindelse og udvikling i internationale organisationer og dokumenter*. Danmarks Pædagogiske Universitet. Hentet fra [http://www.kompetencer.net/erfaringer/internat\\_komp.pdf](http://www.kompetencer.net/erfaringer/internat_komp.pdf)
- Åkerstrøm Andersen, N. (1999). *Diskursive analysestrategier: Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2011). Conceptual history and the diagnostics of the present. *Management & Organizational History*, 6(3), 248-267.  
doi:10.1177/1744935911406152



# Vedlegg

## Vedlegg 1

Forholdet mellom introduksjonslovens bestemmelser om personkretsen for rett til gratis norskopplæring for voksne innvandrere og opplæringslovens bestemmelser om rett til videregående opplæring for voksne. Retten til grunnskole og videregående opplæring etter § 4A gjelder personer som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold.<sup>19</sup>



Figur 6: Forholdet mellom introduksjonsloven og opplæringsloven. (Forfatterens modell).

<sup>19</sup> Oppholdstillatelser som ikke danner grunnlag for permanent opphold, gir ikke rett til videregående opplæring for voksne. Eksempler på slike oppholdstillatelser er de som gjelder for au pairer, studenter og ambassadepersonell.

## Vedlegg 2

### Personkretsen for rett og plikt til norskopplæring etter introduksjonsloven

Opplæring i Norsk og samfunnskunnskap				
Personkrets	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
1) Flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene 16–55 år	X	X	X	600 t, inntil 3 000 ved behov
2) Familiegjenforente med norske og nordiske statsborgere 16–55 år bosatt i Norge	X	X	X	600 t, inntil 3 000 ved behov
3) Personer 55–67 år i gruppene 1 og 2	X		X	600 t, inntil 3 000 ved behov
4) Arbeidsinnvandrere utenfor regelverket for EØS-/EFTA-borgere (3. landsborgere) 16–55 år		X		300 t

Figur 7: Rettigheter til norskopplæring etter introduksjonsloven (Kilde: introduksjonsloven)